PN ABU-701

BENIN

MINISTRY OF EDUCATION BUDGET PREPARATION AND FINANCIAL TRACKING: IMPROVING SYSTEMS AND PROCEDURES

for

CHILDREN'S LEARNING AND EQUITY FOUNDATIONS PROJECT (CLEF)

Prepared by:

Adama Traoré

Creative Associates International, Inc.
5301 Wisconsin Avenue, N.W., # 700
Washington, D.C. 20015

Prepared for:

Agency for International Development
Cotonou, Benin

Project No. 680-0208
Contract No. 624-0208-I-00-4007-00
Delivery Order No. 17

May 1995

Republic of Benin
MINISTRY OF NATIONAL EDUCATION

U.S. Agency for International Development
U.S.A.I.D / Cotonou

CONSULTANT'S REPORT

Prepared under the

Budget Process Action Plan

For

The USAID / CLEF Project

By

Adama Traoré

Creative Associates International, Inc.
5301 Wisconsin Avenue, N.W., # 700
Washington D.C. 20015

Funded by

U.S. Agency for International Development
USAID/Cotonou

Project No. 680 - 0208
IQC No. 624-0208-I--00-4007-00
Delivery Order No. 17

May 1995

TABLE OF CONTENT

		Page
SECTION 1		
EXECUTIVE SUMMARY		2
I.	Background information	2
I'	Objectives	2
III	Summary of Findings and Recommendations	2
SECTION 2		
TERMS OF REFERENCE		4
I	Background	4
II	Objectives	5
III	Scope of Work and Responsabilities of the Consultant	5
IV	Deliverables	6
V	Methodology and Activities of the Consultant	6
SECTION 3		
CONSULTANT'S REPORT		8
I	MEN Budget Preparation manual	8
I. 1	Organizational Structure and Environment	8
I. 2	Budgeting Process Rationale and Validation	9
I. 3	Scope and Extent of Decentralization	9
I. 4	Review of the MEN Budgeting Manual	10
II	MEN Budget Financial Tracking System	11
III	Review of the Budget Process Action Plan	12

EXECUTIVE SUMMARY

I. Background information

The institutional and management audit of the MEN revealed numerous defficiencies constraining the effectiveness of MEN's budgets in the education sector.

Significant deficiencies relate to the following:

- The MEN has not developed its own specific budgeting procedures. In the process of negotiating the level and distribution of resources allocated to the education sector te MEN merely acts as a subsidiary of the Ministry of Finance;
- The MEN is not adequately staffed in financial management. internal auditing and budget control;
- The current budgeting process at the MEN is not properly supported by sound statistical data to provide jusitification for MEN's budget proposals;
- Resources available are plagued with wastages and misallocations;
- Resources generated internally by the system are poorly managed (School fees, grants and miscellaneous revenues).

Due to the deficiencies noted above the current budgeting and budget control procedures could not provide an appropriate support for the implementation of the education sector reform program.

II. Objective

The process aims at rehabilitating and modernizing the MEN's budget function in order to provide a planning and programming tool for activities in the education sector within the framework of strategic objectives set by the GOB.

III. Summary of Findings and Recommendations

Since the 1992 audit, the MEN has undergone an institutional restructuring under the education sector reform program. The MEN's restructuring aims at strengthening the internal administrative and financial management procedures. In particular, the restructuring mandated a newly

established independant Human Resources Directorate, a separate Accounting Division and a new position of MEN's Inspector General reporting directly to the Cabinet to perform the internal audit function.

Despite the MEN's restructuring and significant achievements in designing new planning, programming, budgeting and budget control procedures for the MEN, the Budget Process action plan and the required strengthening of the MEN/DRF financial tracking system are still lacking momentum. The dynamics of the Budget Process action plan would benefit from the following basic steps and support actions along the directions indicated should facilitate the implementation of the new prodedures:

- Successful implementation of the current process is contingent upon a strong commitent at the highest level of the MEN. This political commitment is required to bring all the actors in the education sector of Benin (administrative structures of the MEN, national and international contributors) to a shared vision of the strategic ojectives to be achieved through the reform process and the difficulties which lie on the way to the consolidated financial management system needed to strengthen that process.

- The MEN's institutional restructuring should be made effective by designating the MEN's General Inspector and adopting reinforced administrative and financial management procedures to be enforced by the MEN/DRF. Starting immediately, brainstorming groups should be established within the central and decentralized structures of the MEN with the objective of redefining the strategic mission of each structure and achieving goal congruence between the various activities undertaken and the strategic objectives set for the education sector.

- A planning group including the Budget Process action plan Pilot, the budget analysts of the MEN/DRF, the Financial Viability action plan Pilot and other relevant resources available should be established. This working group will coordinate and monitor the on-going dialogue within the MEN and communicate with stakeholders in the education sector in order to build up a large consensus around the objectives of the action plan.

- The MEN should initiate a global inventory of all human and financial resources available within the education sector. At the same time, a coded listing of all public and private schools should be established. Subsequently, a MEN's Human Resources development plan should be developed based upon the budgetary positions and a timeline established for effectively filling all coded positions with qualified personnel. This process will end with a Budget Process action plan support program.

Anticipated needs in technical assistance should be provided under the education reform program to provide guidance during the initial planning phase within the MEN's administrative structures and facilitate the institutional development efforts. Expertise will be needed in Financial Planning/Budgeting (6 Person-weeks) and Institutional Development (6 person-weeks).

TERMS OF REFERENCE OF THE CONSULTANCY

I. BACKGROUND

USAID and the Government of Benin (GOB) are engaged in a long-term primary education development program entitled Children's Learning and Equity Foundations (CLEF), as part of an overal multi-donor effort to assist Benin in economic structural adjstment, improvements in education and continued development of the country's effort to create a democratic and accountable system of Government. The purpose of this program is « *To assist the GOB to re-establish Benin's primary education system, improving quality and broadening access while promoting sustainability* ». The reforms and activities necessary to achieve this purpose fall under the following five supporting objectives:

(a) Improve Quality -- Make primary education more effective in enabling students to be successful in their post-primary scool careers.

(b) Increase Equity -- Broaden access to primary education for girls and other children from disadvantaged regions.

(c) Assure Financial Ressources -- Promote assurance of adequate Financial Resources to rehabilitate and maintain Benin's education system.

(d) Greater Participation -- Promote Participatory Decision-Making and Consensus-Building on Education.

(e) Strengthen Institutional Capacity and Coordination -- Enable GOB, particularly the Ministry of Educati n to coordinate setting and carrying out of national educational objectives.

These objectives have been integrated into 15 separate action plans.

The GOB aims to develop a more coherent and transparent budget preparation and execution process that ensures that resources are allocated according to both sector priorities and needs expressed from the school level on up. This is key to both establishing a sustainable financial resource base for the primary education nd improving sector planing and management.

As part of the education reform, the GOB has made a firm commitment to ensure increased financing for primary education non-salary expenditures and sufficient resources for the efficient functioning of the Ministry of Education. However, for the GOB to be able to honor the intent of this obligation, idnetified needs for the primary education sector and the MEN administration must be translated into the national budget. In addition, proper budgeting sh uld ensure the sustainability of the primary education reform program.

The MEN's Budget process action plan aims to develop a decentralized budget preparation and execution system ensuring that resources are allocated according to priority and need. As one of the first activities, the Ministry of Education has developed a manual that specifies the calendar and steps to be taken to prepare the budget submission on a decentralized basis. A MEN's internal budget nomenclature specifies classification by categories and functions of expenditures. The manual also provide information necessary for the decentralized services to present the financial needs such that they can be integrated into the budget proposal. As for budget control mechanism, a financial tacking system is being established at the central level.

II. OBJECTIVES

The objective of this consultancy is to procure (i) an improved central and decentralized budget preparation system and (ii) an improved financial tracking system for the Ministry of Education.

III. STATEMENT OF WORK

The specialist, through close collaboration with the CLEF Project staff, the MEN Directeur des Ressources Financières (DRF) and the Budget process action plan team, shall:

1. Budget preparation procedures manual

   (a) Review and analyze the new procedures for the preparation of the annual budget proposal from central and regional structures;

   (b) Finalize the MEN's budget preparation manual which must include budget proposals from central and regional directorates, scoll districts and other institutions under the responsibility of the Ministry.

2. Internal budget nomenclature

   (a) Review the structure of the draft nomenclature prepared by the MEN staff in conformity with the national budget nomenclature and the main activities of the MEN;

   (b) Review the relevance of the expenditure coding system used;

   (c) Review and comment on the draft MEN's internal budget nomenclature.

3. Financial Tracking system

   (a) Review the relevance of the system established on the basis of the budget management tools (books, records, financial reports and statements...);

   (b) Make suggestions for change or improvements.

4. Budget Process action plan

(a) Review th action plan and make suggestions to improve implementation;

(b) Prepare planning and scheduling of the remaining action plan activities and identify the technical assistance necessary for the implementation of these activities.

IV. REPORTS

In accordance with the Statement of Work, the Specialist shall submit a draft report of his activities and findings to the Primary Education Program Coordinator, the General Development officier (GDO) and the Ministry of Education representatives (Directeur des Ressources Financières/DRF and Directeur de l'Analyse, de la Prévisionet de la Synthèse/DAPS) and have a debriefing session with them. This report shall include: (i) improvements made to the manual for the preparation of the budget; (ii) observations and suggestions concerning the internal budget nomenclature; (iii) suggestions for improving and re-organiing the financial tracking system; (iv) comments on the Budget Process action plan and suggested subseuent steps for actio plan implementation. The Specialist shall submit a final version in English and French before departure from Benin, integrating the observations of the CLEF Program Coordinator, the GDO, and the MEN representatives.

V. METHODOLOGY AND ACTIVITIES OF THE CONSULTANT

Specific activities under this consulting assignment were carried out in Cotonou (Bénin) from April 21 trough May 19, 1995.

The methodology adopted by the consultant involved a collaborative approach with close participation of the MEN Budget Process action plan pilot, key personnel of the MEN's Direction des Ressources Financières (DRF) and the CLEF project staff.

Subsequent to the initial meetings organized with the intent of achieving a commom understanding of the Scope of Work and the expected deliverables, relevant activities were undertaken by the consultant along the following lines:

- Perform a review of the official documentation pertaining to the institutional and management audit and the subsequent 15-point action plan developed by the MEN and currently under implementation in order to correct the defficiencies noted in the audit report;

- Perform an institutional review of the structure in charge of the implementation of the action plan and hold official meetings with MEN administrative and financial officers involved in the process. Discussions centered around the institutional, administrative and financial factors constraining the action implementation. Focus was kept on the ultimate objective of the consultancy, which is to contribute to both a consolidated

planning, programming and budgeting system and an improved financial tracking system. The goal is to provide the central and decentralized structures of the MEN with a more effective system for planning, budgeting and maintaining control over their activities while mantaining proper accountability. Meetings were held both at the central (MEN/DRF and MEN/DAPS) and decentralized (Atlantic DDE and Zou DDE, School Circonscription of Bohicon); and

- During the process, findings and pertinent recommendations were submitted to MEN officials for feedback on the perceived weaknesses and the corrective steps required in order to consolidate and reinforce the institutional capacity and the management control procedures of the MEN central and decentralized structures. The desired result to be achieved being a phased delegation of authority and responsibility to the MEN adminstratives structures under a redesigned budgeting process allowing for greater coherence of annual work plans through greater involvement of operating officers in the formulation, planning and financial monitoring of their education sector activities in accordance with the strategic objectives established at the national level.

The listings of official CLEF documents consulted and pesonnel interviewed in the course of the consultancy are provided in annex to this report.

CONSULTANT'S REPORT

I. MEN'S BUDGETS PREPARATION MANUAL

1. Organizational Structure and Environment

The process of designing and implementing a coherent planning and budgeting system for the central and decentralized structures of the MEN pertains to a global effort of institutional restructuring and strengthening of internal control procedures, in order to achieve a more efficient allocation of all the resources obligated for the implementation the education sector activities.

The current Organizational Chart of the MEN was developed in response to pertinent recommendations of the 1992 Price Waterhouse audit report and was formally adopted by decree. However, the MEN has not yet adopted an official Administrative and Financial procedures Manual, despite th. official texts formalizing new departments created (i.e. the Direction des Ressources Humaines), new divisions (MEN/DRF - Accounting Division) and recruiting by the MEN/DRF of new personnel in 1994. Furthermore, despite a fair understanding of their respective administrative roles, most employees lack a clear idea of the specific tasks they should be carrying out and their operational responsibilities within the organization.

Recommendation 1.a : *The budgeting process should be integrated into a global management information system designed to meet the information needs of the education sector stakeholders (GOB, bilateral and multilateral donors, political leadership and operational officers, student parents, etc...). The MEN, through its relevant technical departments should take steps in order to initiate and reinforce a permanent dialogue among all stakeholders in the education sector. Ensuring consistency between the procedures laid out in the MEN budgets preparation manual and the computerized accounting system and the underlying administrative and financial rocedures manual to be developed by a local accounting firm - Cabinet Bénin Expertise, is a required condition for achieving the objectives of the Budget Process action plan*

Recommendation 1.b : The design and implementation of the MEN administrative and financial procedures manual should be supplemented by a MEN human resources development plan to ensure availability of internal resources required for the new management strucutre at both the central and decentralized levels. From the lower level (School) to the top of the hierarchical structure of the MEN, budgetary positions should be coded and a time-line should be established for meeting the needs identified (New personnel, On-the-job training, Technical assistance...). Detailed job descriptions and operational responsibilities should be developed for each budgetary position and formal organizational charts should be established for both central and decentralized MEN administrative structures.

Recommendation 1.c : Subsequent to the design and implementation of the internal administrative and financial procedures, the MEN should develop a management development

plan intended to facilitate the implementation of the new procedures. Such a plan should be directed at reinforcing the management structure by correcting the weaknesses identified as potential constraining factors :

- Computerization plan (Hardware, software and training requirements) both at the central (DRF) and decentralized (DDE, DTC, CS, Schools, etc...) levels;
- Formal administrative decentralization plan identifying the tasks to be delegated to decentralized structures, the scope and schedule of the process;
- The Budget Process action plan should be revised and updated to include the activities required in order to support the process of decentralization;
- A formal plan for communicating and achievig the involvement of all public and private stakeholders of the education sector, including local and foreign donors.

2. MEN Budget Process Rationale and Validation

From our discussions with MEN's officers in charge of the central and decentralized structures we were able to confirm a common understanding of the need for change and rationale of the Budget Process action plan. However, there is a general tendancy to think that the activities schedules under the process shouldbe put on hold until an internal MEN's Budget Nomenclature is adopted and the World Bank/IDA-funded consolidated administrative and financial management procedures are implemented. Those are necessary but not sufficient condtions for the actual implementation of a consolidated financial management system.

Recommendation 2.a : *To achieve a large consensus around the Budget Process action plan, the basic concepts of the education sector reform program must be internalized by agents of the MEN at all levels. A critical condition for success is the required adhesion and contribution of all the stakeholders of the education sector. This is likely to be achieved if all stakeholders of the education system are associated and actively participate in activities at all the stages of the process. Direct involvement of the Ministry of Finance and its decentralized branches in the design and implementation of the new procedures is a critical success factor. The Controller assigned to the MEN by the Minstry of Finance, the Financial Controllers at the administrative Prefectures level and representatives of private institutions and NGO's could be effective contributors to training workshops.* The validation process,the sustainability of reform activities and the reliability of the education sector economic data produced by the system would benefit from a shared vision of the objectives to be achieved and an the effective mobilization of all resources toward those objectives.

3. Extent and Scope of MEN's Decentralization

Due to the institutional weaknesses plaguing most of the decentralized administrative structures of the MEN, a great deal of our discussions focussed on the opportunity and scope of the

decentralization process. While a good case could be made either way, the consultant chose to focus on the need for change acknowledged by the MEN and the implied strategic decision to produce and publish in a timely manner consolidated economic data for education sector activities in Benin. To achieve this objective, steps have to be taken as soon as possible to ensure systematic and timely collection, processing and consolidation of relevant accounting data. The information needed for decision-making at the national level must be complete, reliable and should account for all financial transactions within the system.

Recommendation 3.a : *The MEN should initiate efforts to develop appropriate procedures in order to account for private sector activities in the education sector. We recommend that the global inventory of public and private schools be completed by the end of current year.*

Recommendation 2.b : *Upon adoption of the new MEN's Budget Nomenclature, the MEN's management information system should account for all contributors to the national education effort. To do so, a large communication campaign should be developed to achieve the adhesion of all paries involved in the education sector. The production of consolidated national education sector data will not be possible without the effective involvement of all stakeholders.*

Recommendation 3.c : Starting immediately, thoughts should be given to the determination of the requirements of a standard system in order to maintain accountability and meet the standards of the Budget Process reporting process. The action plan should include support activities aiming at reinforcing financial management procedures of both public and private schools so as to ensure consistency and reliability of the envisioned national education sector consolidated financial data.

4. Review of the MEN's Budgets' Preparation Manual

Constraining factors :

The state is the major funding source and the main actor in the education sector in Benin. As an administrative structure of the state, the Minstry of Education is bound by the Decree No. 92-57 mandating a General Budget Nomenclature for the state of Benin. Furthermore, the provisions of the nomenclature mandated by the decree are consistent with the decentralized planing, programming and budgeting system envisioned for the MEN. The provisions of the decree also give the authority to ministerial departments to tailor budget line items to their information needs. Budget nomenclatures in the public sector evolve over time with changing needs, as do chart of accounts in private enterprises.

One basic principle of program budgeting is delegating to operational division chiefs the authority to authorize project/sub-project expenditures. For this reason they are responsible for divisional performance within the framework of national strategic objectives and evaluation criteria mutually agreed upon. Program planing and the scheduling of activities are carried out on a collaborative mode with an on-going dialogue and discussion in a process involving officials at the strategic level, administrative and finacial officers and operations'officers.

The system envisioned by the Budget Process action plan implies a good understanding of the strategic missions assigned to the various departments/programs. Effective implementation is

dependent upon self-identification by MEN's agents with the institutional mandates of their respective departments.

Recommendation 4.a : *The MEN should initiate immediately at the departemental level intenal discussions in order to operationalize the concepts and principles of program budgeting. The formal Planing Group should be called upon to lead worksessions within MEN's « Directions Techniques Centrales », « Directions de Département d'Education » and « Organismes Sous Tutelle ». Discussions should focus on the institutional mandates, defining activities to be carried out by each program, the level of involvement of project sub-program pilots in planning and their activities and authorizing expenditures allocable to their projects sub-programs.*

Recommendation 4.b : *The MEN should finalize and mandate its Budget Nomenclature within a period of three month. The same ministerial « arrêté » should establish the formal structures required to monitor and coordinate the MEN's reform planning process and supervise planning and programming activities at the departemental level.*

Recommendation 4.c : *Upon completion of the institutional development activities, a national Workshop should be organized to formally introduce the new budgeting procedures. First, all departement Heads (DTC, DDE AND OST) should be exposed to the new procedures. The departement heads of the MEN's administrative and financial divisions and all the management personnel should then be trained in financial planing in general and on the new procedures adopted for planing, programming and budgeting education sector activities.*

A formal schedule should be established involving central technical departements (MEN/DRF and MEN/DAPS) in providing formal and and on-the-job training to the decentralized structures in conjunction with external technical assistance.

II. THE FINANCIAL TRACKING SYSTEM

The current administrative and financial management procedures in use at the MEN/DRF were designed by the Ministry of Finance for its own needs. Their primary function is to strengthen the Ministry of Finance's controllership in the national budgeting process. Such a system has limited objectives and will not be appropriate to support the information needs of a program budgeting process under a multi-donor environment.

The accounting system currently established at the MEN/DRF has a limited scope. Only budget funds transfered in cash to the MEN are accounted for. Major cash disbursements under « Dépenses Communes » (centrally handled by the Ministry of Finance) are not accounted for by the MEN's accounting system. A single Register is currently maintained for all cash receipts and disbursements made by the MEN, notwithstanding the funding source. Neither the posting of financial transactions, nor the preparation of financial statements are done on a systematic basis. Justification vouchers for previous receipts of funds are prepared on requests from donors of funds.

A computerized minimal budget tracking system was installed under the reform porogram by USAID/Cotonou. This system, however, lacks a cost allocation module to distribute expenditures

by funding source, by program and by activity. To meet the requirements of a program budgeting system with multiple donors, the minimal budget tracking system will have to be significantly overhauled.

At this time, we are not in a positon to express an opinion on the effectiveness of the procedures being designed under the IDA (World Bank Group) program. We would like, however, to supplement the standard provisions highlighted in the MEN's budgets Preparation Manual with a few functional topicswhich should be covered by the Administrative and Financialmanagement procedures manual:

- Personnel administration and payroll management procedures;
- Procurement management (Procurement procedures mandated by the GOB as well as Donors' requirements);
- Administrative and Accounting Inventory Control procedure (including such internal control procedures as periodic reconciliation of accounting inventory data with physical inventory figures);
- Administrative and Accounting control procedures of Non-expendable property (Long-term assets, Public property under MEN's custodianship);
- Management of MEN's vehicles and gasoline used for vehicles' operation;
- The accounting system to support the MEN'S management information system;
- Periodic Administrative and Financial Reports for timely information of decision makers, external contributors, including standard report formats, procedures for reports' preparation and distribution.

III OBSERVATIONS ON THE BUDGET PROCESS ACTION PLAN

Designing and Implementing the New Budgeting Process

With the completion of this consulting assignment and with the institutional developments discussed in the above, the MEN should be in a position to successfully initiate and implement a program budgeting system for planing, programming and budgeting its activities.

As to the conditionalities discussed earlier, our feeling is that, for the most part, implementation of the new budgteing procedures can objectively be initiated by the MEN.

The schedule of activities under the Budget Process action plan should be updated to account for start-up delays. Most of the activites previously planned have been completed at this time.

Develop and Implement Internal Budgeting and Budget Control procedures

The schedule of implementation should be reviewed based on the major recommendations of this report.

Most of the activities needed to support the new management system implementation should be kept open until the the inventory of internal resources available within the MEN's system is completed. Initiating an open communication line with the Ministry of Finance and the decentralized structures of the MEN is, however, a critical success factor.

Internal MEN's Budget Nomenclature

.elated activities have all been completed except for the required validation through the Ministry of Finance.

Procedures Manual and Chart of Accounts / DDE's and Schools

Any developement and progress in that area is contingent upon the required communication line in support of the national debate which is necessary to help all stakeholders rationalize the need for change, share the vision and join in the effort toward the objectives of the Budget Process action plan.

Following the inventory of MEN's internal resources, the subsequent Human Resources development plan should include support activities needed to meet institutional and management strengthening efforts of the MEN's decentralized administrative structures.

Once a national consensus is achieved, the MEN's Budget Nomenclature should be used as the basis for primary schools'charts of accounts and coding needs. The major issue to be dealt with will be the identification and involvement of local resources at the decentralized and school levels. This participation is key to the long-term sustainability of the reform process.

Annexe I

PERSONS INTERVIEWED

MINISTRY OF NATIONAL EDUCATION

Direction des Ressources Financières:

OKE, Joseph	Director, Directorate of Financial Resources
SAKA, Désiré	Division Chief, Finance Division
CAPO-CHICHI, Eugène Théophile	Division Chief, Accounting Division
Mme BOUREIMA, Latifatou	Office Manager, Accounting Division/Office of Liquidation, Programmation et Justification
NOUKPOKINNOU, Sylvain	Division Chief, Budget Division
GUENDEHOU, Macaire	Office Manager, Budget Office/Budget Division
KWENTZ, Bernard	Accountant, Technical Advisor to the DRF; French Cooperation

Direction de l'Analyse de la Prévision et de la Synthèse:

MARCOS, Bienvenu	Director, Direction de l'Analyse de la Prévision et de la Synthèse
AHANHANZO-GLELE, Joseph	Pilot, Budget Process action plan
BASSALE, Okry	Pilot, Financial Viability action plan

Atlantic DDE:

COSSI, Calixte	Director, Atlantic DDE

DDE of Zou:

MEANGOUA, Taïrou	Division Chief, Finance Division

Circonscription Scolaire of Bohicon:

AYATOMÉ, Emmanuel	CP, Zone I
MWANDEHOU, Louis	Accountant, C S of Bohicon

BENIN -EXPERTISE, SàRL

KOUPHIN, Charles	Associate, Audit Team leader
AHOUANDJINOU, Nestor	Administrator of the Treasury
LANHA, Magloire	Computer Science Specialist

USAID / Cotonou

LEHMAN, Douglas	Coordinator, USAID/CLEF Project
GUEDEGBE, Michel	Assistant Coordinator, USAID/CLEF Project
HOUÉNOU, Paul	Assistant to the Financial Management Expert
AHOUANDO-AGUEH, Francine	Management Information Systems Expert
OUENDO, Olivier	Assistant to the MIS Expert
JOHNSON, Claire	Controler, USAID/Cotonou
BOYA, Elie	Financial Analyst, USAID/Cotonou

Annexe 2

OFFICIAL DOCUMENTATION CONSULTED

PNUD/UNESCO	Plans d'Actions Pour la Mise en Oeuvre de l'Audit du Ministère de l'Education Nationale.
PRICE-WATERHOUSE	Assessment of the Financial Management Capability of the Government of Benin
REPUBLIQUE DU BENIN	Budget de l'Etat 1993
REPUBLIQUE DU BENIN	Décret No. 92-57 portant Adoption de la Nomenclature du Budget Général de l'Etat
MEN DRF/DAPS	Document de Proposition de Nomenclature budgétaire au Ministère de l'Education Nationale
MEN	Budget de l'Education 1994, Projet de présentation
MEN DRF/DAPS	Manuel de procédure de Préparation Budgétaire
MEN DRF/DAPS	Processus d'Elaboration du Budget Annuel du Ministère
ADAM, Marcel E.	Budget Preparation Procedures and Financial Tracking Systems for the Ministry of Education
ADAM, Marcel E.	Budget Action Plan

République du Bénin
MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE

U.S. Agency for International Development
U.S.A.I.D / Cotonou

RAPPORT DE CONSULTATION

Dans le cadre du

Plan d'Action Processus Budgétaire

Pour

Le Projet CLEF / USAID

Par

Adama Traoré

Creative Associates International, Inc.
5301 Wisconsin Avenue, N.W., # 700
Washington D.C. 20015

Pour le compte de

U.S. Agency for International Development
USAID/Cotonou

Projet No. 680 - 0208
IQC No. 624-0208-I--00-4007-00
Ordre de Service No. 17

Mai 1995

TABLE DES MATIERES

		Page
SECTION 1		
SOMMAIRE EXECUTIF		2
I.	Note d'orientation	2
II	Objectif	2
III	Sommaire des Observations et Recommandations	3
SECTION 2		
RAPPEL DES TERMES DE REFERENCE		5
I	Contexte	5
II	Objectif	6
III	Domaines d'Intervention et Responsabilités du Consultant	6
IV	Produits attendus	7
V	Methodologie et Activités du Consultant	7
SECTION 3		
RAPPORT DU CONSULTANT		9
I	Le Manuel de préparation des budgets du MEN	9
I. 1	Structure institutionnelle et contexte	9
I. 2	Rationnalisation et Validation du Processus	10
I. 3	Portée et Contenu de la Décentralisation	11
I. 4	Analyse du Manuel de Préparation des budgets	11
II	Le Système de Suivi Financier	12
III	Obsevations sur le Plan d'Actions Processus Budgétaire	13

SOMMAIRE EXECUTIF

I. Note d'orientation

Le diagnostic des procédures budgétaires du MEN a révélé de nombreuses insuffisances sur le plan des mécanismes et des structures. Cette situation ne permet pas au MEN de faire de son budget un véritable instrument de développement du secteur de l'éducation.

Les insuffisances constatées sont liées :

- au fait que le MEN ne dispose pas de procédures budgétaires spécifiques et joue simplement un rôle périphérique dans la détermination du niveau et de la composition des ressources allouées au secteur de l'éducation par le Ministère des Finances;
- au manque de personnel compétent et expérimenté en matière de gestion financière, d'audit et de contrôle des dépenses;
- au fait que les pratiques budgétaires en vigueur ne permettent pas au MEN de disposer de données statistiques fiables pour défendre ses propositions budgétaires;
- à la mauvaise répartition et au gaspillage des ressources disponibles;
- à la mauvaise gestion des ressources générées par le système (contributions scolaires, dons, produits divers).

En raison de leur insuffisance, les procédures budgétaires actuelles ne sauraient contribuer efficacement à la mise en oeuvre de la Réforme de l'éducation.

Dans le cadre du Plan d'Actions en quinze points pour la mise en oeuvre des recommandations de l'audit de 1992 (Price-Waterhouse), les activités du sous-plan « Processus Budgétaire »visent à mettre en place, au niveau des structures centrales et déconcentrées du MEN, un nouveau système de planification, de programmation et de budgétisation.

II. Objectif

L'objectif est de réhabiliter et de moderniser la fonction budgétaire du MEN pour faire du budget un outil de préparation des activités du secteur éducatif dans le cadre global de la politique sectorielle arrêtée par le Gouvernement.

III. Sommaire des Observations et Recommandations

Depuis l'audit de 1992 et dans le cadre du Programme de Réforme du secteur de l'éducation au Bénin, une restructuration institutionnelle est intervenue visant à renforcer le dispositif interne de gestion administrative et financière du MEN à travers notamment la création d'une Direction autonome des Ressources Humaines, la création du Service de la Comptabilité et la création d'un poste d'Inspecteur Général des Services directement rattaché au cabinet pour assurer la fonction d'Audit Interne.

Malgré la réforme institutionnelle et les avancées certaines dans la conception d'un véritable processus de programmation, de budgetisation et de contrôle d'exécution budgétaire, le nouveau processus budgétaire et le renforcement nécessaire du système de suivi financier de la DRF gagneraient à être redynamiser. Pour se faire, nous recommandons un certain nombre d'actions fondamentales et d'axes de réflexion afin d'accélérer la mise en oeuvre des nouvelles procédures :

- La réussite de l'effort en cours dépend très largement d'une volonté politique soutenue au plus haut niveau de manière à faire partager par l'ensemble des structures du MEN et les partenaires nationaux et internationaux du secteur béninois de l'éducation, la vision et les enjeux qui sous-tendent et justifient la mise en place d'un système consolidé de gestion financière capable de soutenir les grands objectifs stratégiques de la Réforme.

- Le MEN se doit de finaliser sa nouvelle structure institutionnelle à travers notamment la désignation effective d'un Inspecteur Général des Services et la mise en place de procédures renforcées de gestion administrative et financière au niveau de la DRF. Une réflexion interne aux niveaux central et décentralisé du MEN doit être immédiatement entreprise pour ajuster les missions institutionnelles respectives et canaliser les activités vers les objectifs stratégiques du secteur.

- La coordination du processus de dialogue interne et la conduite des activités de sensibilisation et d'information en destination des partenaires de l'école en vue de la réalisation d'un large consensus autour des nouvelles procédures devra être piloté par une Cellule de Planification impliquant le Pilote du Processus Budgétaire, les Techniciens de la DRF, mais aussi le Pilote du Plan d'Action Viabilité Financière et toutes autres compétences actuellement disponibles

- Un inventaire global des ressources humaines et financières mobilisables doit être réalisé en même temps que l'inventaire général et la codification systématique de l'ensemble des établissements scolaires publics et privés. Cet effort devra déboucher sur un plan de développement des Ressources Humaines du MEN autour de positions budgétaires codifiées en vue de la réalisation d'une adéquation des profils avec les emplois. A l'issue de ce processus, il sera établie un plan de soutien et d'accompagnement de la réforme budgétaire.

Pour la conduite des activités de développement institutionnel et de réflexion interne, nous recommandons la possibilité de la prise en charge par le programme de Réforme, d'une assistance

20

technique en Planification Financière et Budgétisation (6 Personne-semaines) et en Développement Institutionnel (6 Personne-semaines).

RAPPEL DES TERMES DE REFERENCE

I. CONTEXTE

L'audit institutionnel et de gestion du Ministère de l'Education nationale, organisé à l'issue des Etats Généraux de l'Education nationale du 2 au 9 Octobre 1990, a révélé que le système éducatif béninois connaît de graves dysfonctionnements au nombre desquels :

- la faiblesse de l'efficacité interne (taux de redoublement et d'abandon élevés);
- la scolarisation insuffisante et inéquitable;
- le déséquilibre du système éducatif au détriment de l'enseignement primaire;
- le déséquilibre de l'allocation des ressources à l'intérieur du système au détriment de l'enseignement primaire d'une part, et des intrants pédagogiques d'autre part. Ceci dénote des insuffisances sur les procédures et méthodes utilisées en matière budgétaire.

Pour faire face à ces insuffisances, et sur la base des Etats Généraux de l'Education, le Gouvernement du Bénin a adopté en Janvier 1991 un « Document Cadre de Politique Educative »qui constitue l'expression concentrée de la nouvelle politique devant sous-tendre désormais la réforme du secteur de l'Education au Bénin. partout, le gouvernement béninois a entrepris d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme de réforme sectorielle qui met un accent particulier sur l'enseignement primaire, comme première priorité.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les actions concertées de l'USAID et du Gouvernement du Bénin à travers le programme CLEF (Children's Learning and Equity Foundation) qui vise le développement de l'enseignement primaire sur une base équitable, viable et durable.

Le Gouvernement du Bénin s'est fixé comme objectif de mettre en place une procédure plus cohérente et transparente de préparation budgétaire qui puisse assurer une allocation des ressources en fonction des besoins et des priorités sectoriels exprimés depuis la base que constitue l'école. Cela permettra à la fois d'établir une base viable de ressources financières pour l'enseignement primaire et d'améliorer la planification et la gestion du secteur de l'éducation.

Dans le cadre de son programme de réforme de l'enseignement primaire, le gouvernement s'est engagé fermement à assurer un financement accru des dépenses non-salariales de l'Education Nationale. A cet effet, il est envisagé de réhabiliter et de moderniser la fonction budgétaire pour mieux relier le budget aux stratégies et activités essentielles du secteur de l'éducation. C'est la finalité du plan d'actions « Processus Budgétaire » du programme de réforme qui en comprend au total quinze.

Reconnaissant qu'une bonne exécution du budget garantirait la viabilité du programme de réforme du secteur de l'enseignement en général et de l'enseignement primaire en particulier, le Ministère de l'Education nationale a élaboré un manuel de préparation du budget sur une base décentralisée, spécifiant le calendrier et les étapes de la remontée des besoins et coûts budgétaires y afférents. Une nomenclature budgétaire interne au Ministère de l'Education nationale préconise une classification fonctionnelle et par nature des dépenses. En ce qui concerne le contrôle budgétaire, un système de suivi des dépenses est en train d'être mis en place au niveau central.

II. OBJECTIF

La présente consultation a donc pour objet d'aider le Ministère de l'Education Nationale à développer des stratégies visant à améliorer :

a) le système de planification, de programmation et de budgétisation au niveau des structures décentralisées du Ministère,

b) le système de suivi financier (engagement, ordonnancement, liquidation, paiement, etc.) afin de faire le point des dépenses relatives à l'enseignement primaire et à la mise en oeuvre des plans d'action de la réforme.

III. DOMAINES D'INTERVENTION ET RESPONSABILITES DU CONSULTANT

Le consultant travaillera en étroite collaboration avec le projet CLEF, le Directeur des Ressources Financières, le Directeur de l'Analyse, de la Prévision et de la Synthèse et le groupe de travail chargé de la mise en oeuvre du plan d'actions « Processus Budgétaire » du Ministère de l'Education nationale. Il est chargé de :

(1) Manuel de procédures de préparation du budget du Ministère

a) Procéder à l'analyse et au commentaire des nouvelles procédures pour l'élaboration des propositions budgétaires annuelles des structures centrales et déconcentrées;

b) aider à finaliser le manuel de préparation du budget du Ministère de l'Education nationale qui devra intégrer les propositions budgétaires provenant des directions centrales, directions départementales et circonscriptions scolaires, et organismes sous tutelle.

(2) Nomenclature budgétaire interne

a) analyser dans sa structure le projet de nomenclature élaboré par les cadres du MEN, conformément à la nomenclature du budget national et aux activités principales du MEN;

b) faire une analyse de la pertinence de la codification des dépenses;

c) produire un commentaire sur le projet de nomenclature budgétaire interne au MEN.

(3) Système de suivi financier

a) faire une analyse de la pertinence du système mis en place à travers les outils de gestion budgétaire et comptable (livre journal, divers registres, rapports et états financiers...);

b) faire des propositions d'amélioration ou de changement.

(4) Plan d'Actions « Processus Budgétaire »

a) élaborer un commentaire présentant des suggestions éventuelles par volet du plan d'actions;

b) aider à la planification et à la programmation du reste des activités du plan d'actions et à l'identification de l'assistance technique nécessaire pour la mise en oeuvre de ces activités.

IV. PRODUITS ATTENDUS

Au terme de sa mission, le consultant soumettra un rapport provisoire :

- au General Development Officer (GDO/USAID)
- au Coordinateur du Projet CLEF/USAID
- au Directeur des Ressources Financières / MEN, et
- au Directeur de l'Analyse, de la Prévision et de la Synthèse / MEN

Le contenu du rapport devra être exposé à ceux-ci au cours d'une séance d'évaluation conjointe de la mission, à l'issue de laquelle le consultant devra, en tenant compte des observations, produire le rapport définitif.

Ce rapport précisera : (i) les améliorations apportées au manuel de préparation des budgets des structures centrales et déconcentrées et du budget consolidé du Ministère dans son ensemble; (ii) les observations et suggestions relatives à la nomenclature budgétaire interne; (iii) les propositions de développement ou de réorganisation du système de suivi financier; (iv) des commentaires et recommandations pour les étapes suivantes de l'exécution du plan d'actions « Processus Budgétaire ».

Le rapport définitif devra être remis, au plus tard, le dernier jour de la mission, en tout cas, avant le départ du consultant.

V. METHODOLOGIE et ACTIVITES DU CONSULTANT

Le consultant a travaillé au Bénin du 21 Avril au 19 mai 1995.

La méthodologie retenue pour la conduite de la mission a été une approche participative en étroite collaboration avec le Pilote du plan d'actions « Processus Budgétaire », le personnel du Projet CLEF/USAID et les responsables de la Direction des Ressources Financières du Ministère de l'Education Nationale.

A l'issue des séances d'entretien destinées à préciser les points saillants de Termes de Référence de la consultation, la démarche du consultant à consister à :

- procéder à une revue de la documentation officielle sur le l'audit institutionnel et de gestion et le plan d'actions en quinze points mis en oeuvre par les services du MEN en vue de corriger les insuf.isances relevées;

- procéder à la revue institutionnelle de la structure de gestion chargée de la mise en oeuvre du plan d'action et tenir des séances formelles de discussion et d'échange de points de vue avec les responsables administratifs sur les préoccupations majeures d'ordre institutionnel ou relatives aux exigences de contrôle administratif et financier. L'objectif ultime de la consultation vise à contribuer à la conception et la mise en place au MEN d'un système consolidé de planification-programmation, de budgétisation et de suivi financier en vue de faciliter le développement et le renforcement d'un système transparent de programmation et de budgétisation et de contrôle des activités du secteur de l'éducation nationale du Bénin. Les rencontres ont eu lieu au niveau central (DRF et DAPS), mais aussi au niveau des structures décentralisées (DDE Atlantique et DDE du Zou, Circonscription Scolaire de Bohicon); et enfin,

- discuter au fur et à mesure les observations et les recommandations pertinentes tendant à consolider et à renforcer la structure et les procédures de gestion du MEN et de ses structures décentralisées dans la perspective d'une responsabilisation progressive des structures administratives du MEN dans le cadre d'un nouveau processus budgétaire visant à assurer une meilleure cohérence des programmes de travail en impliquant d'avantage les responsables opérationnels dans la formulation, la planification et le contrôle financier des activités du secteur de l'éducation en accord avec les objectifs stratégiques établis au niveau national.

Les listes de documents officiels consultés et des personnes rencontrées sont jointes en annexe au présent rapport.

RAPPORT DU CONSULTANT

I. LE MANUEL DE PREPARATION DES BUDGETS DU MEN

1. La structure institutionnelle et le contexte

Le processus de conception et de mise en oeuvre d'un système cohérent de planification et de budgétisation aux niveaux central et déconcentré du MEN intervient dans un contexte global de restructuration interne et de renforcement du dispositif de contrôle interne en vue d'une allocation plus efficace de l'ensemble des ressources mobilisées pour l'exécution des programmes du secteur de l'éducation nationale.

La structure actuelle a fait l'objet d'un texte officiel (Décret) et répond aux préoccupations pertinentes du rapport de l'audit de 1992. Cependant, en dehors des textes officiels constatant la création de nouvelles directions techniques centrales (Exemple, la Direction des Ressources Humaines) ou de nouveaux services (Service comptable à la DRF) et du recrutement par la DRF de nouveaux cadres en 1994, il n'existe pas encore au niveau du MEN un Manuel de Procédures Administratives et Financières. Par ailleurs, la plupart des agents, malgré une bonne compréhension des responsabilités administratives qui leur sont confiées, n'ont pas une idée claire des tâches assignées et de leur rôle et responsabilités fonctionnelles au sein de l'institution.

Recommandation 1.a : *Le processus budgétaire doit s'intégrer dans un système d'ensemble d'information de gestion conçu pour satisfaire aux besoins d'information des partenaires impliqués dans la mission institutionnelle du MEN (Gouvernement, bailleurs Bi- et Multilatéraux, responsables politiques et techniciens opérationnels, Parents d'élèves, etc...). Le MEN, à travers les directions compétentes, doit prendre les dispositions nécessaires pour instaurer et consolider un dialogue permanent entre l'ensemble des partenaires. Instaurer une consistance totale entre les propositions du projet de manuel et le système comptable informatique et le manuel de procédures administratives et financières qui sera élaboré par le Cabinet Bénin-Expertise est une condition impérative pour la réalisation des objectifs du plan d'actions « Processus Budgétaire ».*

Recommandation 1.b : *Conjointement aux travaux d'élaboration des procédures administratives et financières, le MEN devrait réaliser un plan de développement des ressources humaines indispensables pour la mise en oeuvre de la nouvelle structure de gestion, tant au niveau central qu'au niveau des structures décentralisées. Du niveau le plus bas (établissement scolaire) au niveau le plus élevé de la pyramide institutionnelle, il s'agira de procéder à une codification systématique des postes budgétaires, d'établir un calendrier pertinent et réaliste pour la satisfaction des besoins identifiés (Ressources nouvelles, Formation continue, Assistance....). Une description detaillée des tâches et responsabilités fonctionnelles seront établies pour chaque poste budgétaire, et des organigrammes formels seront preparés et publiés tant au niveau des structures centrales que des structures décentralisées.*

Recommandation 1.c : *A l'issue de la mission d'élaboration et de mise en place des nouvelles procédures internes de gestion administrative et financière, le MEN devra établir un plan formel d'accompagnement du processus de mise en place du nouveau système sur la base des faiblesses éventuelles relevées comme des contraintes potentielles au renforcement de la structure de gestion.*

- Plan d'informatisation (matériel, logiciel , et formation) aux niveaux central (DRF) et décentralisé (DDE, DTC, OST, CS, Etablissements);

- Plan formel de déconcentration administrative identifiant les tâches a déléguer aux structures décentralisées, le champ de la décentralisation et le calendrier de mise en oeuvre.

- Le plan d'action devra être actualisé pour inclure les activités de soutien au processus de décentralisation.

- Plan formel de sensibilisation et d'implication de l'ensemble des partenaires de l'école (publics et privés) et de l'ensemble des bailleurs de fonds nationaux et internationaux

2. Rationalisation et Validation du nouveau processus budgétaire

De nos discussions au sein des structures centrales et décentralisées du MEN, il ressort que dans l'ensemble, les enjeux du processus budgétaires sont bien perçus par les responsables des structures d'encadrement. D'une manière générale, nous avons le sentiment que l'initiation des activités du plan d'action « Processus Budgétaire est conditionnée par l'adoption d'une nomenclature interne au MEN, la confection d'un manuel de préparation des budgets du MEN et la mise en oeuvre d'un système intégré de gestion administrative par l'IDA. Il s'agit certes d'étapes fondamentales. Mais l'ensemble de ces outils ne suffiront pas pour la matérialisation du système consolidé de gestion financière.

Recommandation 2.a : *Une internalisation des concepts fondamentaux de la réforme du secteur de l'éducation nationale et de la réhabilitation nécessaire de la structure de gestion du MEN est indispensable pour réaliser un large consensus autour du programme. Il est critique d'associer l'ensemble des acteurs du système éducatif à toutes les étapes du processus à travers un large débat national pour obtenir leur adhésion et leur contribution. Dans le cadre du Plan d'Actions « Processus Budgétaire », une implication directe du Ministère des Finances et de ses Représentations au niveau décentralisé est fondamentale aussi bien dans la conception des nouveaux outils de gestion que dans leur mise en oeuvre. Le contrôleur délégué du M.F. auprès du Ministère de l'Education, les Contrôleurs financiers au niveau des préfectures administratives et les représentants des institutions privées et ONG pourraient valablement contribuer à l'enrichissement du processus de réflexion et à la mise en oeuvre du nouveau système à travers les actions de formation.* Le processus de validation, la pérennisation des actions entreprises et la confection de comptes économiques reflétant la situation réelle du secteur seront d'autant plus

faciles si les enjeux sont clairement perçus par l'ensemble des partenaires et tous les efforts sont effectivement canalisés vers un objectif commun bien compris par toutes les parties.

3. La portée et le contenu de la décentralisation

Une partie importante des discussions a porté sur l'opportunité du processus de décentralisation et sa portée, compte tenu des faiblesses institutionnelles au niveau de la majorité des structures décentralisées. Sans préjuger de l'opportunité d'un tel débat, il suffit d'avancer que la nécessité et l'option stratégique implicite du MEN de publier dans un délai raisonnable des comptes économiques de l'Education Nationale au Bénin exige que les dispositions soient prises au plus tôt pour organiser la collecte immédiate, la consolidation, la centralisation d'une information comptable fiable, complète et reflétant l'ensemble des flux financiers dans le secteur pour éclairer la prise de décisions au niveau des autorités de l'état.

Recommandation 3.a : *le MEN devrait entamer une réflexion sur les modalités d'une prise en charge effective des actions d'éducation du fait d'institutions privées. Un inventaire total des structures d'enseignement (public et privé) devra être réalisé avant la fin de l'exercice en cours.*

Recommandation 3.b : *dès l'adoption de la nouvelle nomenclature budgétaire, tous les opérateurs intervenant dans le secteur de l'Education devront, à la suite d'un effort de concertation et de sensibilisation, être pris en compte par le système d'information de gestion du MEN. Une intégration effective de l'ensemble des acteurs dans le processus de planification-programmation est indispensable à la confection et à l'effectivité des comptes économiques.*

Recommandation 3.c : *Le MEN doit d'ores et déjà entamer un débat interne pour déterminer un système minimal de suivi financier au niveau des établissements scolaires et le Plan d'Action « Processus Budgétaire » inclura une activité de soutien à la gestion des établissements publics et privés de manière à assurer la consistance et la fiabilité des informations financières nationales.*

4. Analyse du manuel de préparation des budgets du MEN

Les contraintes :

L'Etat est le premier bailleur et le principal acteur dans le secteur de l'Education nationale au Bénin. En tant que structure relevant de l'Etat, le Ministère de l'Education est tenu d'appliquer le Décret No. 92-57 du 6 mars 1992, portant Adoption de la Nomenclature du budget Général de l'Etat, d'autant plus que les dispositions de cette nomenclature ne sont pas contraires aux principes d'un système décentralisé de planification-programmation et de budgétisation. En outre, le texte du décret donne toute latitude aux départements ministériels d'éclater les comptes économiques suivant leurs besoins spécifiques d'information. En définitive, une nomenclature budgétaire, tout comme un plan comptable dans une entreprise privée, n'est pas figée dans le temps.

Un principe fondamental d'un budget programme est la délégation aux responsables opérationnels de l'autorité de décider de l'opportunité des dépenses imputables à leurs projets/sous-programmes et d'assumer la responsabilité des performances budgétaires en fonction des objectifs stratégiques

nationaux et suivant des critères acceptés par eux. La planification des programmes, la programmation des activités et le contrôle d'exécution se déroulent alors dans le cadre d'un processus permanent de concertation et de dialogue impliquant responsables stratégiques, responsables administratifs et financiers et responsables opérationnels.

Le nouveau processus budgétaire repose sur une parfaite compréhension des missions institutionnelles assignées aux départements/programmes. Sa mise en oeuvre effective repose donc sur une parfaite assimilation des mandats institutionnels par les agents à l'intérieur de leurs départements respectifs.

Recommandation 4.a : *le MEN devrait dès maintenant engager un débat institutionnel en vue de rendre opérationnels les concepts et les principes d'un budget de programme. Il s'agira pour la cellule de planification de piloter des séances de réflexion à l'intérieur des Directions Techniques Centrales, des Directions de Département d'Education et des Organismes sous Tutelle sur les missions dévolues, la définition des activités contenues dans chaque programme, le degré et les modalités d'une implication effective des pilotes de projet sous-programmes dans le processus de programmation et d'autorisation des dépenses imputables à leurs projets sous-programmes respectifs.*

Recommandation 4.b : *le projet de nomenclature doit être finalisé dans un délai de trois mois et fera l'objet d'un arrêté ministériel. Il est également important d'instituer par le même texte les différentes instances de planification et de soutien du processus de planification et de programmation des activités.*

Recommandation 4.c : *Au terme des dispositions institutionnelles, un atelier national d'introduction sera organisé, d'abord avec les Directeurs centraux, Directeurs départementaux et Directeurs d'OST pour une familiarisation avec le nouveau dispositif; les chefs de Service Administratif et Financier et l'ensemble du personnel de gestion (Services centraux et structures décentralisées) seront alors regroupés pour un atelier de formation sur les procédures de programmation et de budgétisation et la planification financière.*

Un calendrier formel d'appui et d'assistance par les services centraux sera établi pour soutenir le processus de formation et d'encadrement au niveau décentralisé (DRF et DAPS).

II. LE SYSTEME DE SUIVI FINANCIER

Le système actuel de contrôle administratif et financier au niveau de la DRF a été conçu par le Ministère des Finances et pour les besoins propres de contrôle financier dans le cadre du processus national de mobilisation, d'allocation et de contrôle de l'utilisation des ressources économiques de l'Etat. Le système est limité dans ses ambitions et ne saurait répondre aux besoins d'information d'un système consolidé de gestion capable de satisfaire aux exigences d'un processus de budgets de programmes, dans un environ comprenant un nombre important de bailleurs de fonds.

Le système comptable actuel de la DRF reste partiel quant à son champ de couverture. Les transactions comptabilisées se limitent aux opérations portant sur les crédits délégués. Les mouvements financiers au titre des « Dépenses Communes » ne sont pas enregistrés. Toutes les

opérations de recettes et décaissements de fonds sont comptabilisées sur un Registre unique, quelque soit la source de financement. Ni la journalisation des opérations, ni la préparation des états financiers ne sont systématiques. Les justifications de fonds sont confectionnées sur demande des bailleurs.

Un système de suivi budgétaire informatisé a été installé par l'USAID au niveau de la DRF dans le cadre du programme de Réforme. Cependant, faute d'une imputation analytique des dépenses, par source de financement, par programme et par activité, ce système devrait être étoffé pour répondre aux exigences d'un système de suivi financier d'exécution d'un budget de programmes avec un nombre multiple de bailleurs de fonds.

Sans juger à l'avance les fonctionnalités du système étoffé qui sera opérationalisé dans le cadre du programme d'assistance de l'IDA (Groupe de la Banque Mondiale) et au delà des dispositions souhaitables répertoriées dans le manuel de préparation budgétaire, nous tenons à préciser un certain nombre d'aspects fonctionnels devant être pris en charge par le manuel de Gestion Administrative et Financière :

- la Gestion Administrative et Comptable du personnel et des salaires
- la Gestion des Approvisionnements (procédures nationales et exigences des bailleurs de fonds);
- la Gestion Administrative et Comptable de l'Inventaire (y compris le dispositif interne de contrôle et de rapprochement périodique de l'inventaire comptable et de l'inventaire physique);
- la Gestion Administrative et Comptable des Actifs longs (Biens immobilisés, patrimoine de l'Etat);
- la Gestion des Véhicules et du Carburant;
- le Système Comptable de Traitement de l'Information de Gestion
- les Rapports Administratifs et Financiers périodiques pour l'information périodique des décideurs internes et des partenaires externes du MEN (Formats standard, préparation, contrôle et distribution).

III OBSERVATIONS SUR LE PLAN D'ACTION « PROCESSUS BUDGETAIRE »

Elaboration et mise en place du nouveau processus budgétaire

A la fin de cette mission et avec les dispositions institutionnelles citées ci-dessus, le MEN doit être à mesure d'instituer et de rendre opérationnel un système interne de planification, de programmation et de budgétisation des dépenses de programme.

Par contre, il semble que la mise en oeuvre du processus soit subordonnée à des conditionalités. Pour notre part, nous pensons que les conditions sont d'ores et déjà réunies pour passer à la mise en oeuvre du nouveau processus.

Les activités de ce volet doivent être actualisées en fonction des retards intervenus dans la mise en oeuvre du plan d'action. L'essentiel des actions ont été exécutées.

Elaborer et mettre en place des procédures Internes d'Exécution et de Contrôle Budgétaire

Une actualisation des activités et une programmation dans le temps en fonction des recommandations ci-dessous s'impose.

La plupart des activités ne peuvent être valablement programmée avant la réalisation de l'inventaire global des ressources disponibles et la finalisation du nouveau système de gestion. Cependant, l'établissement et le maintien d'un dialogue avec le Ministère des Finances et les structures décentralisées est une condition de réussite.

Nomenclature Budgétaire Interne du MEN

Les activités de ce volet sont également en voie de complétion, à l'exception des discussions avec le Ministère des Finances.

Manuel de Procédures et Plans Comptables / DDE et Etablissements

La condition préalable à remplir est l'instauration du débat sur la nécessité du changement, la pertinence des options présentes et la réalisation d'un consensus national autour des objectifs.

A l'issue des inventaires internes le plan de développement des ressources internes du MEN (Voir ci-dessus) prendra l'essentiel des préoccupations de ce volet.

Une fois le consensus acquis, la nomenclature du MEN peut servir de socle aux plans comptables départementaux et aux besoins de codification des établissements. La question fondamentale à laquelle nous devrons répondre sera d'identifier et de mobiliser les ressources nécessaires pour le travail au niveau des structures décentralisées et des établissements scolaires. La pérennisation de nos acquis est à ce prix.

Annexe 1

LISTE DES PERSONNES CONTACTEES

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

Direction des Ressources Financières:

OKE, Joseph	Directeur, Direction des Ressources Financières
SAKA, Désiré	Chef de Service, Service des Affaires Financières
CAPO-CHICHI, Eugène Théophile	Chef de Service, Chef du Service de la Comptabilité
Mme BOUREIMA, Latifatou	Chef de Division, Service de la Comptabilité/Division Liquidation, Programmation et Justification
NOUKPOKINNOU, Sylvain	Chef de Service, Service du Budget
GUENDEHOU, Macaire	Chef de Division, Service du Budget/Division Budget
KWENTZ, Bernard	Comptable, Conseiller Technique du DRF; Coopération Française

Direction de l'Analyse de la Prévision et de la Synthèse:

MARCOS, Bienvenu	Directeur, Direction de l'Analyse de la Prévision et de la Synthèse
AHANHANZO-GLELE, Joseph	Pilote, Plan d'Actions, Processus budgétaire
BASSALE, Okry	Pilote, Plan d'Actions, Viabilité Financière

DDE de l'Atlantique:

COSSI, Calixte	Directeur, DDE de l'Atlantique

DDE du Zou:

MEANGOUA, Taïrou	Chef de Service, Service des Affaires Financières

Circonscription Scolaire de Bohicon:

AYATOMÉ, Emmanuel	CP, Zone 1
MWANDEHOU, Louis	Comptable, C.S. de Bohicon

BÉNIN -EXPERTISE, SàRL

KOUPHIN, Charles	Associé, Directeur de Missions
AHOUANDJINOU, Nestor	Administrateur du Trésor
LANHA, Magloire	Expert en Informatique

USAID / Cotonou

LEHMAN, Douglas	Coordinateur, Projet CLEF/USAID
GUEDEGBE, Michel	Assistant du Coordinateur, Projet CLEF / USAID
HOUÉNOU, Paul	Assistant de l'Expert en Gestion Financière
AHOUANDO-AGUEH, Francine	Expert Systèmes d'Information de Gestion
OUENDO, Olivier	Assistant de l'Expert en Système d'Information de Gestion
JOHNSON, Claire	Contrôleur Financier, USAID/Cotonou
BOYA, Elie	Analyste Financier, USAID/Cotonou

Annexe 2

LISTE DES DOCUMENTS OFFICIELS CONSULTES

PNUD/UNESCO	Plans d'Actions Pour la Mise en Oeuvre de l'Audit du Ministère de l'Education Nationale.
PRICE-WATERHOUSE	Assessment of the Financial Management Capability of the Government of Benin
REPUBLIQUE DU BENIN	Budget de l'Etat 1993
REPUBLIQUE DU BENIN	Décret No. 92-57 portant Adoption de la Nomenclature du Budget Général de l'Etat
MEN DRF/DAPS	Document de Proposition de Nomenclature budgétaire au Ministère de l'Education Nationale
MEN	Budget de l'Education 1994, Projet de présentation
MEN DRF/DAPS	Manuel de procédure de Préparation Budgétaire
MEN DRF/DAPS	Processus d'Elaboration du Budget Annuel du Ministère
ADAM, Marcel E.	Budget Preparation Procedures and Financial Tracking Systems for the Ministry of Education
ADAM, Marcel E.	Budget Action Plan

REPUBLIQUE DU BÉNIN
MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE

MANUEL D'ELABORATION BUDGETAIRE DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE (MEN)

GUIDE DE RÉFÉRENCE

MAI 1995

35

République du Bénin
MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE

U.S. Agency for International Development
U.S.A.I.D / Cotonou

MANUEL

DE PREPARATION DES BUDGETS DU M.E.N.

Préparé dans le cadre du

Plan d'action Processus Budgétaire

Pour

le Projet CLEF / USAID

Par

Adama Traoré

Creative Associates International, Inc.
5301 Wisconsin Avenue, N.W., # 700
Washington D.C. 20015

Pour le compte de

U.S. Agency for International Development
USAID/Cotonou

Projet No. 680 - 0208
IQC No. 624-0208-I--00-4007-00
Ordre de Service No. 17

Mai 1995

TABLE DES MATIERES

PAGE

Chapitre 1
PRESENTATION DU SYSTEME DE
PLANIFICATION, PROGRAMMATION ET DE BUDGETISATION 1

I. Introduction 2
I. 1 L'objectif du SPB 3
I. 2 Les avantages du SPB 3
I. 3 Analyse comparative
du budget de programme et du Budget par article 4

II. Itroduction du SPB au MEN 5
II. 1 Justification 5
II. 2 Mise en oeuvre du proessus budgétaire 5

III. Elément de base du processus budgétaire: le Projet 6

IV. Les composantes du processus 8

Chapitre 2
CALENDRIER DE MISE EN OEUVRE 9

I. Introduction 10

II. Calendrier des activités 10

Chapitre 3
PLAN DE CODIFICATION DES PROGRAMMES, PROJETS ET ACTIVITES 14

I. Observations générales 15

II. Définition des programmes, projets et activités 15

III. La liste codifiée du programme 15

IV. La nomenclature budgétaire du MEN 22

Chapitre 4
LE SYSTEME DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION 32

I. Introduction 33
II. Missiondu MEN 33

III. La structure des programmes 33

IV. Buts et objectifs 33

V. Développement des projets et programmes d'activités 33

Chapitre 5
LE PROCESSUS BUDGETAIRE 35

I. Introduction 36

II. Elaboration du budget annuel 36

III. Prise en compte des directives du Ministère des Finances 37

III.1 Salaires et accessoires 37
III.2 Heures supplémentaires et de vacation 38
III.3 Autres dépenses de fonctionnement 38

IV. Les niveaux d'arbitrage 40

V. Information budgétaire et
Rapports d'exécution du budget 41

Chapitre 6
LE SYSTEME DE SUIVI FINANCIER DES DEPENSES 42

I. Introduction 43

II. Les exigences de l'enregistrement comptable des budgets 43

III. Enregistrement comptable des dépenses budgétaires 43

IV. Rapports périodiques d'exécution budgétaire 43

Chapitre 7
LES SYSTEME D'EVALUATION 45

I. Introduction 46

II. Le rapport annuel d'exécution 46

III. Le rapport annuel comme instrument
d'évaluation des performances 46

IV. Le processus d'évaluation des performances 46

Chapitre 8
MODELE DE PRESENTATION DE PROJET 47

I. Introduction 48

II. Proposition de projet 48

III. Elaboration du budget de projet 48

CHAPITRE 1

PRESENTATION

DU SYSTEME DE PROGRAMMATION ET

DE BUDGETISATION

I. Introduction

L'introduction d'un Système de Programmation et de Budgétisation (SPB) permet aux organismes publics et parapublics de disposer: (1) d'un mécanisme de planification de leur programme d'activités; (2) d'un instrument de coordination du processus budgétaire compatible avec les normes budgétaires de l'Etat; et enfin (3) d'un système d'information fournissant aux décideurs les informations nécessaires au suivi et à l'évaluation des performances des acteurs impliqués à la lumière des objectifs assignés. L'introduction du SPB au Ministère de l'Education Nationale du Bénin (MEN) répond à une recommandation fondamentale du Rapport Final (Juillet, 1992) de la firme d'Audit et de Conseil Price Waterhouse sous le titre « *Evaluation de la Capacité de Gestion Financière du Gouvernement de la République du Bénin* ».[1] Le rapport d'Audit a formulé un ensemble de recommandations visant à renforcer la capacite institutionnelle du MEN et les procédures administratives et financières régissant sa gestion.

Dans le cadre du Plan d'Action en quinze points élaboré par les services compétents du MEN pour la mise en oeuvre des recommandations du rapport d'audit, un sous-plan spécifique porte sur le processus budgétaire et le dispositif interne de suivi-évaluation et de contrôle budgétaire. L'objectif affiché est de « *...réhabiliter et de moderniser la fonction budgétaire du MEN pour faire du budget un outil de préparation des décisions et de financement des activités du secteur éducatif dans le cade global de la politique sectorielle arrêtée par le gouvernement* ».

La stratégie globale adoptée est de chercher à améliorer les capacités internes du MEN en matière de gestion budgétaire et financière plutôt que de poser, en préalable, un allégement des contraintes actuelles ou un traitement particulier du MEN par rapport aux autres départements ministériels dans le cadre du dispositif global du budget national tel que régi par le Ministère des Finances (M.F.). L'idée centrale est une dissémination des concepts de la fonction budgétaire dans les structures du MEN à travers une décentralisation administrative de certaines tâches et la définition de nouvelles responsabilités au niveau central, de manière à:

- assurer la cohérence requise entre les orientations stratégiques du secteur de l'éducation et le ou les budgets qui en synthétisent le financement; et à

- réaliser une meilleure coordination des activités et budgets de l'ensemble des acteurs du système éducatif.

Le plan d'action prévoit cinq volets comme suit:

a) Elaborer et mettre en place dans l'ensemble des structures du MEN un nouveau processus budgétaire validé par le M.F.;

---

[1] Price-Waterhouse. Assessment of the Financial Management Capacity of the Government of Benin. July, 1992.

b) Elaborer et mettre en oeuvre des procédures internes d'exécution et de contrôle budgétaire, adaptées aux différents niveaux (Directions Techniques, DDE, organismes sous tutelle...), validées par les partenaires (notamment le M.F.) et comprises et effectivement utilisées par les acteurs concernés;

c) Affiner et mettre en place une nomenclature budgétaire interne, répondant aux besoins non satisfaits par la nomenclature nationale, cohérente avec la nomenclature nationale et suffisamment simple pour être acceptée et utilisée;

d) Elaborer et mettre en place des outils budgétaires et comptables harmonisés ainsi que les procédures de contrôle appropriées (DTC, DDE, circonscriptions et établissements);

e) Elaborer un Compte Economique de l'Education et des Comptes Economiques Départementaux et assurer leur fabrication et diffusion.

I.1 L'objectif du SPB

Le processus budgétaire sur la base d'un programme d'activités (Budget de programme) est un outil de gestion orienté vers la planification tout en mettant l'accent sur la flexibilité dans la gestion du programme concerné plutôt que sur la nécessité d'un contrôle financier rigide. Un tel processus encourage la pratique permanente de la planification à long-terme, l'évaluation des actions entreprises et l'actualisation des objectifs visés de manière régulière. Le but recherché est la hiérarchisation des activités composant le programme d'activités de l'organisation à travers un dispositif de coordination et un processus de dialogue permanent en vue de l'allocation des ressources disponibles.

I.2 Les avantages du SPB

Les avantages d'un système de programmation et de budgétisation des activités sont les suivants:

a) Le MEN se donne les moyens de planifier ses activités.

b) Le processus d'élaboration des budgets devient plus rationnel par l'implication des acteurs concernés sur le terrain.

c) L'allocation des ressources entre les activités programmées est réalisée en fonction des priorités établies.

d) Chaque service, département ou circonscription assume sa part de responsabilité en terme d'effectivité ou de consistance des budgets proposés et autorisés.

e) Les budgets de programme peuvent être élaborés sur plusieurs années.

f) Le suivi et l'évaluation des progrès réalisés et des résultats obtenus se font de manière plus efficace et avec plus d'objectivité.

g) Le processus génère les informations administratives et financières indispensables pour la coordination et à la gestion du programme .

h) Le processus permet une ré-allocation efficace des ressources sur la base d'une évaluation permanente de l'utilisation réelle des ressources à travers un dispositif interne de suivi et de contrôle.

I.3 Analyse comparative du Budget de Programme et du Budget par Article

La budgétisation par Article (Budget par « objet » ou par « nature ») est une pratique courante au sein des institutions gouvernementales. Le budget est perçu alors comme un plan de financement, une estimation des dépenses prévisionnelles nécessaires pour l'acquisition de biens et services requis et le niveau corollaire des revenues pour un exercice donné. Au Bénin, la Nomenclature Budgétaire nationale éclate le budget par Chapitre, Section, Sous-section, Nature, Fonction et Sous-classification. La structure de codification est systématisée de manière à faciliter le contrôle comptable des dépenses et recettes (Contrôle Financier). Les principes de base du budget par nature sont: (1) le contrôle des dépenses; (2) la protection des fonds publics afin d'en garantir l'utilisation appropriée; et enfin, (3) la protection des revenues contre la fraude et les détournements.

En termes de politique fiscale, le budget par nature repose dur le principe de l'équilibre budgétaire exigé du Ministère de Finances. Au nombre des démérites d'un tel système, les spécialistes citent:

a) Le processus budgétaire est axé sur le « status quo », en ce sens que la démarche budgétaire devient répétitive et n'incite ni à une remise en cause, ni à la recherche des solutions les meilleures. Les réalisations de l'exercice en cours servant presque toujours de base aux prévisions. L'ensemble du processus budgétaire revêt alors un caractère de progression linéaire.

b) L'allocation des ressources disponibles ne se fait pas sur la base d'une hiérarchisation des activités en fonction des exigences du programme. Elle conduit donc difficilement à une allocation rationnelle des ressources, d'où une tendance au report des activités avec l'espoir de mieux faire la prochaine fois.

c) Les estimations de dépenses budgétaires ne reflètent pas réellement les prévisions de biens et services à acquérir. Le budget qui en découle n'est pas nécessairement en adéquation avec les objectifs fixés par les autorités gouvernementales. Le budget ne tient pas compte des moyens alternatifs de financement disponibles.

d) Les décisions du passé constituent le socle des prévisions budgétaires et l'évaluation des programmes reste à un niveau minimal.

e) Le processus reste dominé par les activités à court-terme sans une trop grande préoccupation pour les exigences à long-terme des programmes entrepris.

f) Une trop grande compétition s'installe entre les directions, départements, circonscriptions et établissements, sans une prise en compte des dimensions respectives de leurs programmes ou de la pertinence relatives des programmes respectifs dans le contexte des orientations stratégiques retenues. La collaboration horizontale devient très difficile, compromettant les chances d'une coordination efficace des programmes au niveau central.

II. Introduction du SPB au MEN

II. 1 Justification

L'objectif du sous-plan processus budgétaire est de « *lier étroitement et rationnellement les objectifs du système éducatif à l'utilisation que nous faisons du peu de ressources disponibles* ».[2]

Un premier projet de manuel spécifiant le calendrier et les dispositions à prendre pour une élaboration décentralisée des budgets par toutes les structures relevant du MEN est en circulation depuis Juin, 1994. Les dispositions de ce premier document sont reprises et consolidées dans la version actualisée.

L'étape suivante a vu l'adoption d'une Nomenclature Budgétaire (Plan de Codification) comme instrument de classification et de traitement des données comptables par le MEN pour servir de support à l'ensemble du processus de budgétisation et de contrôle budgétaire. Nous présentons plus loin une version développée de la Nomenclature Budgétaire du MEN, en conformité avec la classification des comptes en vigueur au niveau du Ministère des Finances.[3]

Le manuel a pour objectif de formaliser l'ensemble du processus budgétaire du MEN. Il servira de document de travail pour l'introduction du système, la formation des agents au niveau des départements, des circonscriptions et de l'ensemble des organismes sous tutelle.

La dernière étape verra l'intégration du processus budgétaire dans un système intégré d'information de gestion qui consolidera l'ensemble des procédures administratives et financières du dispositif interne d'orientation stratégique et politique, de planification - programmation et de contrôle opérationnel des subdivisions administratives et services rattachés au MEN.

II.2 Mise en oeuvre du processus budgétaire

Un système de codification du programme: la première étape dans la mise en oeuvre du budget de programme consiste à aider chaque service/département à définir et à formuler son programme pour servir de socle à l'ensemble du système.

---

[2] MEN/DRF Budget de l'Education 1994 - projet de Présentation.

[3] GRB Décret No. 92-57 du 6 Mars 1992, portant Adoption de la Nomenclature du Budget Général de l'Etat.

Chaque programme est subdivisé en projets et les projets à leur tour sont éclatés en activités. A chaque combinaison Programme/Projet/Activité il est affecté un Code. La liste ainsi obtenue (Liste de Codification du Programme) sert de liste de référence et de support pour le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire.

Documentation du processus et procédures administratives:

1. Une fiche de présentation est établie pour chaque projet pour faire une présentation sommaire du programme.
2. Un second formulaire est utilisé pour élaborer un budget par activité afin de permettre à chaque département/service de communiquer les estimations de dépenses (Budget de Fonctionnement et Budget d'Investissement) pour chaque activité (Budget d'Activité).
3. Le troisième formulaire utilisé dans le processus d'élaboration du budget permet aux départements/services d'estimer les frais de personnel associés à chaque activité. Cette estimation est fastidieuse, dans la mesure où certains agents travaillent en même temps sur plusieurs activités.

Formation et encadrement: pour faciliter l'adoption du processus au niveau des structures opérationnelles, des sessions de formation pratiques seront programmées d'abord sous forme d'ateliers. Par la suite, un calendrier sera établie pour une assistance directe aux différents niveaux d'exécution.

Collecte des données et Rapports: le processus budgétaire est un long circuit de concertation, de discussions et d'arbitrage. Le système de collecte des données doit permettre aux responsables de procéder à une comparaison des dépenses effectives aux prévisions budgétaires pour chaque combinaison Programme/Projet/Activité.

III. Elément de base du processus budgétaire: Le Projet /Sous-programme

Les projets individuels constituent les éléments centraux du système de planification de programmation et de budgétisation proposé. Le classement des pièces comptables, la préparation des rapports financiers, le contrôle financier et l'évaluation de l'exécution budgétaire sont effectués par projet.

Un projet est un ensemble cohérent d'«Activités » se rapportant à un domaine spécifique avec des objectifs précis soutenu par un plan d'action pour la réalisation des objectifs dans un délai déterminé. Chaque projet est confié à un Pilote qui dispose d'un budget précisant les ressources humaines nécessaires, les équipements et les frais de fonctionnement requis pour la réalisation des objectifs. Le projet constitue donc l'unité de base du système de contrôle financier.

IV. Les composantes du processus:

Le processus de Programmation et de Budgétisation se déroule autour de quatre axes qui sont la planification, la budgétisation, le suivi et l'évaluation. Même si le plus souvent la tendance naturelle est de privilégier la fonction budgétaire, la fonction de planification constitue la motivation principale pour l'adoption d'un tei système.

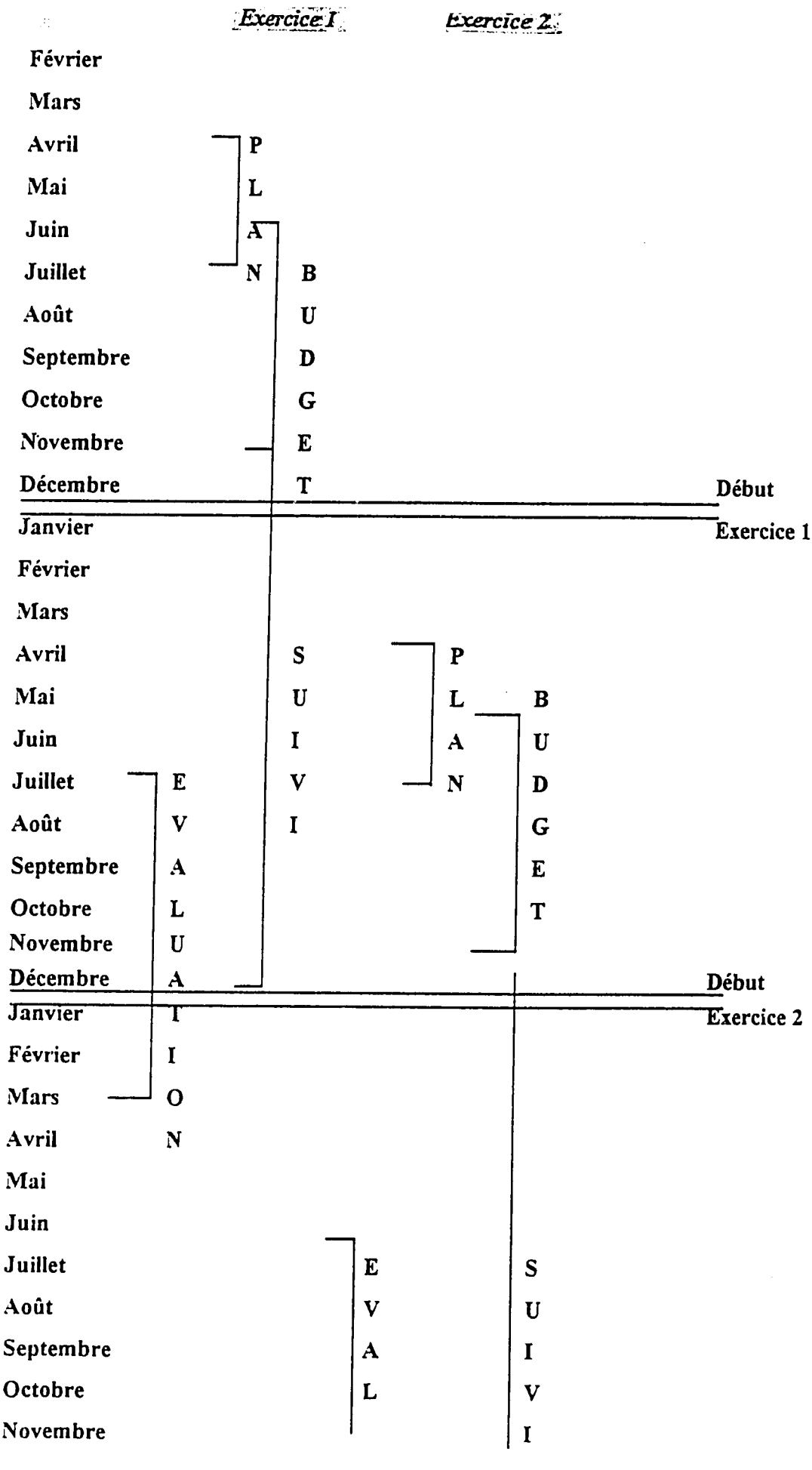
La phase de Planification: la mission dévolue à l'organisation constitue le support de la phase de planification et de la programmation des activités. Les responsables de programmes et chefs de projet (Pilotes) se concertent pour l'élaboration d'un programme annuel d'activités (Plan d'Action).

La phase Budgétaire: le produit final de la phase de planification est une proposition de budget annuel soumis à l'instance supérieure pour appréciation et approbation. Après négociations et ajustements, la phase budgétaire est conclue par l'adoption d'un budget approuvé.

La phase de Suivi: l'exercice, année fiscale, constitue la période de suivi budgétaire. Par suivi, nous entendons l'appréciation périodique (mensuelle ou trimestrielle) des progrès réalisés et du niveau de réalisation des objectifs assignés à la lumière des dépenses effectives et de l'interaction des acteurs impliqués.

La phase d'évaluation: elle constitue à la fois la fin et le début du processus de planification, programmation et budgétisation. Les responsables de programme procèdent à l'évaluation des résultats du dernier exercice et entament la phase de planification du prochain exercice. L'élément central de la phase d'évaluation est la documentation de l'état d'avancement du programme sous la forme d'un Rapport Annuel.

ILLUSTRATION GRAPHIQUE



Chapitre 2

CALENDRIER

DE

MISE EN OEUVRE

I. Introduction

Le processus de planification-programmation et de budgétisation se déroule en un cycle continu à travers l'année: les activités de planification se déroulent au cours des deuxième et troisième trimestres de l'exercice; le troisième et le quatrième trimestre sont consacrés à la budgétisation; le suivi financier des activités se fait mensuellement tout le long de l'exercice; et l'évaluation des activités commence au cours du quatrième trimestre et se prolonge dans le premier trimestre de l'exercice suivant.

II. Calendrier des activités

Janvier

Cycle	Activités
Budgétaire (B)	Distribuer les réalisations finales du budget exécuté
Budgétaire, Suivi (S)	Distribuer la Liste actualisée des Activités codifiées (L'ensemble des combinaisons Programme/Projet/Activité)
Planification (P)	Distribuer la Liste des projets
Suivi	Publier le rapport financier du dernier exercice budgétaire
Evaluation (E)	Publier le rapport financier annuel, comparant le budget annuel aux réalisations, le montant total des dépenses et leur éclatement par source de financement.
Evaluation	Evaluer les rapports annuels soumis par les chefs de projet (Pilotes)

Février

Cycle	Activités
Suivi	Publier les rapports financiers mensuels (Janvier)
Evaluation	Publier le rapport d'activités annuel de l'exercice écoulé, accompagné d'un rapport financier synthétique.

Mars

Cycle	Activités

Planification, Evaluation	Organiser un atelier à l'intérieur des Directions pour examiner les données du dernier exercice, procéder à des réaménagements du système et initier la phase de planification du prochain exercice.
Suivi	Publier les rapports financiers mensuels (Février)

Avril

Cycle	Activités
Suivi	Publier les rapports financiers mensuels (Mars)
Planification	Répondre aux demandes d'assistance des Directions
Planification	A l'intérieur des directions, initier l'examen des réalisations par projet et réfléchir sur les orientations nouvelles à insuffler à chaque programme.

Mai

Cycle	Activités
Suivi	Publier les rapports financiers mensuels (Avril)
Planification	A l'intérieur des départements, procéder à la formation des cadres administratifs. Souligner les derniers changements intervenus dans le processus budgétaire et les implications pour les budgets futurs.

Juin

Cycle	Activités
Suivi	Publier les rapports financiers mensuels (Mai)
Budgétisation	La DRF publie la lettre de Cadrage
Budgétisation	Publier le Rôle Nominal et le distribuer aux directions pour actualisation.

Juillet

Cycle	Activités
Suivi	Publier les rapports financiers mensuels (Juin)

Budgétisation	Réviser et publier le Rôle Nominal en fonction des observations faites par les directions.
Budgétisation	Transmettre aux directions les instructions et directives générales pour l'estimation des dépenses budgétaires.

Août

Cycle	Activités
Suivi	Publier les rapports financiers mensuels (Juillet)
Budgétisation	La DRF transmet les directives et instructions détaillées aux directions: • Définition des projets • Elaboration des budgets d'activité • Fiche de Projet • Fiche de Budget par activité • Formulaire de Rapport Annuel
Budgétisation	La DRF précise la date de Réunion avec les directeurs pour discuter les propositions budgétaires.
Budgétisation	Le Rôle Nominal est transmis au Ministère des Finances

Septembre

Cycle	Activités
Suivi	Publier les rapports financiers mensuels (Août)
Budgétisation	Les données budgétaires préliminaires sont transmises à la DRF
Budgétisation	La DRF (Service Budget) rencontre les responsables de direction pour suggérer les révisions nécessaires en fonction des contraintes dues aux limites des revenues anticipés.
Budgétisation	Distribuer les instructions pour la soumission des rapports annuels.

Octobre

Cycle	Activités
Suivi	Publier les rapports financiers mensuels (Septembre)

Budgétisation	Commencer la saisie des prévisions budgétaires proposées par les directions. Aider les départements à éclater les dépenses de salaire par activité programmée.
Budgétisation	Travailler avec les ONG et autres bailleurs intervenant dans le secteur de l'Education pour prendre en compte leur contribution à l'effort national.
Budgétisation	La DAPS et la DRF (Commission budgétaire) ajuste les propositions budgétaires sur la base des priorités de la stratégie nationale.

Novembre

Cycle	Activités
Suivi	Publier les rapports financiers mensuels (Octobre)
Budgétisation	La DRF réajuste les budgets sur la base des observations du Ministère des Finances.
Budgétisation	La DRF consolide les budgets (Fonctionnement, Equipement et Investissement)
Evaluation	Les rapports annuels de projet sont transmis aux directeurs.

Décembre

Cycle	Activités
Suivi	Publier les rapports financiers mensuels (Novembre)
Budgétisation	Adoption du Budget National
Budgétisation	La DRF (Service Budget) communique formellement les budgets autorisés par projet aux directions.
Budgétisation	La DRF (Service Budget) publie un Etat Récapitulatif des budgets autorisés pour chaque direction.
Budgétisation	Les directions peuvent commencer à engager des dépenses sur les lignes budgétaires autorisées (inscriptions) pour le prochain exercice.

Chapitre 3

PLAN DE CODIFICATION

DES

PROGRAMMES, PROJETS ET ACTIVITES

I. Observations générales

Le processus de planification - programmation et de budgétisation est une approche structurée orientée vers la planification et l'allocation des ressources. Dans la pratique, un tel processus privilégie repose sur des estimations budgétaires autour d'une liste de programmes, projets et activités. La structure est hiérarchi ée avec à la base l'activité; un projet se décompose en plusieurs activités, et la somme de plusieurs projets constitue un programme. En principe, un projet est conçu et développé par un leader (Pilote) et proposé pour financement. Le processus peut ainsi se définir comme un système de planification de projet et d'évaluation des performances.

II. Définition des programmes, projets et activités

II.1 Programme

Un programme est un ensemble de projets qui s'adresse à un domaine spécifique. Le champ et la dimension d'un programme peuvent varier considérablement en fonction des niveaux de spécificité de la mission et des objectifs d'un département. A l'intérieur d'une structure, les programmes sont conçus par emplacement géographique, fonction administrative, ou tout autre critère compatible avec les objectifs stratégiques assignés. Malgré les critères de classification, il est souhaitable de confier la supervision à un *Coordinateur de Programme*.

II.2 Projet/Sous-programme

Un projet est un ensemble cohérent d'activités programmés dans le temps en vue d'atteindre des objectifs clairement définis dans un domaine précis, et sous-tendus par un plan d'action pour la réalisation des objectifs dans les délais impartis. Chaque projet relève d'un leader (Pilote) et dispose d'un budget arrêté pour la couverture des besoins en ressources humaines en frais de fonctionnement.

II.3 Activité

L'activité est l'unité de base à l'intérieur d'un département. Les activités d'un projet correspondent aux étapes essentielles nécessaires à la réalisation des objectifs définis. Pour les besoins d'analyse il peut s'avérer utile d'éclater les activités en tâches et sous-tâches.

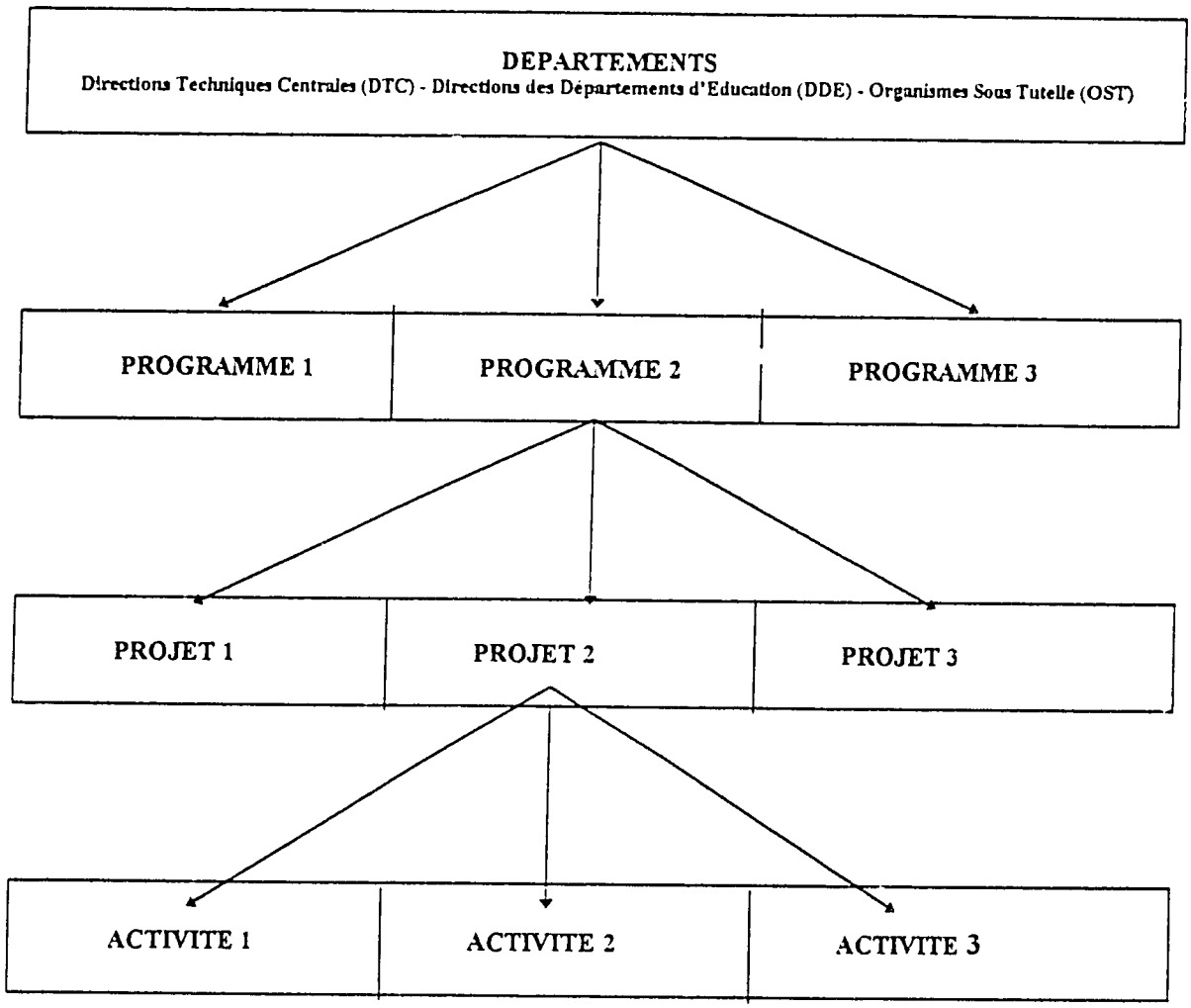
III. La Liste Codifiée du Programme

III. 1 Caractéristiques fondamentales

La pièce centrale du processus de planification - programmation et de budgétisation est la liste codifiée du programme. Elle fournit la liste de l'ensemble des programmes, projets et activités envisagés par une structure au cours d'un exercice fiscal déterminé. Elle fournit également une méthode d'extraction des données (information de gestion) nécessaires à la prise de décision. Au cours du processus de planification, la liste codifiés du programme est actualisée.

III. 2 Structure hiérarchique

Les rapports, données statistiques et les données comptables sont organisés suivant la structure hiérarchique de la liste codifiée des programmes:



La structure hiérarchique ci-dessus servira de guide à la définition du Plan de Codification analytique du MEN. La Nomenclature Budgétaire suivra la classification des comptes telle que définie par le Budget Général de l'Etat.[4]

[4] Voir Page Suivante : La Liste Codifiée des Programmes.

Liste Codifiée des Programmes

1. Programme de Réforme de l'Enseignement Primaire

Les sous-programmes sont axés autour de quatre volets d'intervention (Objectifs Stratégiques):

- Volet A: Planification
- Volet B: Réforme Institutionnelle
- Volet C: Pédagogie
- Volet D: Mobilisation des Ressources Financières et Participation du Public dans la Réforme.

PROGRAMME	FINANCEMENT	PROJET	VOLET	CODE
CLEF	USAID (PA)	E Q F	A	PA01A
		ACCES	A	PA02A
		CARTES SCOLAIRES	A	PA03A
		SYSTEME D'INFO.	A	PA04A
		FORMATION CONTINUE	B	PA05B
		PROGRAMMES	B	PA06B
		MANUELS SCOLAIRES	B	PA07B
		EVALUA. ORIENTATION	B	PA08B
		DOC. PEDAGOGIQUE	B	PA09B
		ORGANISATION	C	PA10C
		RESSOURCES HUMAINES	C	PA11C
		PROCESSUS BUDGÉTAIRE	C	PA12C
		EQUIPT. MAT. LOGIST.	C	PA13C
		FORMATION ADMIN.	C	PA14C
		RESSOURCES PARTICIP.	D	PA15D

Pour tous les autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux, il est recommandé d'adopter une codification du type ci-dessus : (1) 2 caractères, représentant la ligne de financement; (2) 2

caractères désignant le sous-programme; et enfin (3) 1 caractère pour désigner l'objectif stratégique.

2. Financement sur Budget National

Rappel de l'Architecture du Budget Général d'état (Décret No. 92-57 du 6/3/92)

« L'architecture de la nomenclature des dépenses repose sur une triple classification: classification administrative et organique avec un regroupement des crédits par ministères et par services; classification fonctionnelle liée à la finalité de la dépense, mais aussi au service permettant de dégager le coût d'une action déterminée; et enfin une classification économique ou par nature, indiquant les moyens mis en oeuvre par le gouvernement. »[5]

La codification modulaire qui en découle s'articule autour de quatre groupes de données:

- Premier groupe: les ministères ont été codifiés sur deux caractères. Par exemple, le Ministère de l'Education Nationale est désigné par le Code 29.

- Deuxième groupe: une codification fonctionnelle s'effectue sur deux caractères dont le premier représente la fonction principale, et le second désigne la sous-fonction.

Exemple: 6 - Enseignement Culture et Loisirs

60 - Enseignement de base
61 - Enseignement secondaire
62 - Enseignement technique
63 - Enseignement supérieur
64 - Sports Activités socio-éducatives et Loisirs
65 - Orientation et Formation continue
66 - Action culturelle
67 - Formation des personnels
68 - Recherche
69 - Administration générale et Gestion logistique

- Troisième groupe : la codification organique est réalisée sur un caractère auquel est rattaché un numéro séquentiel sur deux caractères. La numérotation séquentielle permet de préciser s'il s'agit d'un service central, d'un service extérieur, d'un service autonome ou d'un projet d'investissement...

0- Dépenses communes ou non réparties
1- Cabinets ministériels et inspections des services
2- Administrations centrales

[5] Décret No. 92-57: Page 8; Architecture de la nomenclature.

	3-	Services extérieurs rattachés au niveau national
	4-	Services autonomes
	5-	Budget d'équipement socio-administratif
	6-	Dépenses au titre de taxes affectées
	7-	Projets d'investissement
	8-	Collectivités locales
Exemples:	100	Cabinet du Ministère
	200	Direction de l'Enseignement secondaire
	301	DDE de l'Atlantique
	302	DDE de l'Atacora
	403	Centre Béninois de la Recherche Scientifique

- Quatrième groupe : la codification économique sur un minimum de deux caractères classe les dépenses par grande catégorie économique (1er caractère) et par nature de dépense (2è caractère). Ce module peut être agrandi en cas de besoin suivant le degré de finesse souhaité pour l'analyse des dépenses.

Exemple :	1	Dépenses de personnel
	11	Traitements et Salaires
	111	Traitements des agents permanents de l'Etat
	112	Salaires des agents occasionnels
	113	Salaires des agents de maison
	114	Traitement des agents en stage
	115	Rappels de traitement et Salaires
	116	Dotation pour application des statuts
	117	Arriérés de salaires 1988

Pour les besoins opérationnels du processus budgétaire, pour un exercice donné la combinaison d'un code fonctionnel et d'un code organique constitue un programme annuel.

PROGRAMME	FINANCEMENT	PROJET	VOLET	CODE
Etat	B.N. 29	Cabinet		69100
Etat	B.N. 29	IGS		69101
Etat	B.N. 29	DAPS		69208
Etat	B.N. 29	DRH		69210
Etat	B.N. 29	DRF		69209
Etat	B.N. 29	D E P		60200
Etat	B.N. 29	DESec		61201

PROGRAMME	FINANCEMENT	PROJET	VOLET	CODE
Etat	B.N. 29	DETP		62202
Etat	B.N. 29	UNB		63400
Etat	B.N. 29	ISBA		63401
Etat	B.N. 29	INFRE		67402
Etat	B.N. 29	DEC		69205
Etat	B.N. 29	DDE		69300
Etat	B.N. 29	DDE Atlantique		69301
Etat	B.N. 29	DDE Atacora		69302
Etat	B.N. 29	DDE Borgou		69303
Etat	B.N. 29	DDE Mono		69304
Etat	B.N. 29	DDE Ouémé		69305
Etat	B.N. 29	DDE Zou		69306
Etat	B.N. 29	DBED		69206
Etat	B.N. 29	DCBUNESCO		66207
Etat	B.N. 29	CBRS		68403
Etat	B.N. 51	Dépenses Communes en éducation		69002
Etat	B.N. 52	Dépenses Diverses Enseignement de base		60004
Etat	**B.N. 53**	**Dépenses D'intervention Publique**		
		Centre National des Techniques Agricoles de Sékou (LAMS)		50402
		Enseignement secondaire		61001
		Enseignement supérieur		61406
		Ecoles Inter-états		63400
		Université Nationale		63401

		Collège Polytechnique Univ	63404
		Instituts de l'UNB	63405
		Office du Bac	69401
		Institut National Médico-Social	70402
Etat	B.N. 54	Dépenses S/Exercice antérieurs Exercice clos Education	69001
Etat	B.N. 55	BESA Education Nationale	69529
Etat	**B.N. 55**	**Programme National d'Investissement**	
		Const. 22 écoles en milieu rural	60701
		Projet Bénino-Suisse de production scolaire Nationale	60702
		Const. et Equipement du Complexe scolaire de Natitingou	62701
		Développement de l'enseignement Technique	62702
		Réforme du système de la formation technique et professionnelle	62703
		Initiation en gestion/micro-entreprises agricoles et perfectionnement en administration d'établissements scolaires	62704
		Réfection d'écoles primaires	60703
		Réfection toiture du Lycée Mathieu Bouké	61701
		Institut Régional de Santé Publique	63701
		Equipement des Bibliothèques	61702

IV La Nomenclature Budgétaire du MEN

IV. 1 Introduction

Pour permettre au programme de générer l'information nécessaire à la prise des décisions de gestion, une nomenclature budgétaire unique est proposée pour l'imputation générale des dépenses de l'ensemble des structures relevant du MEN. Un plan de codification homogène est de nature à faciliter la consolidation des dépenses au niveau central et la confection des Comptes Economiques de l'Education Nationale au Bénin. Par contre l'utilisation de certains comptes restera interne à certains départements, par souci de flexibilité et pour mieux répondre aux besoins internes d'information.

IV. 2 Plan de Codification du MEN

A	B	C	D	E	F
29	6X	XXX	X	XX	XXX

A - 29 Représente le **Chapitre** 29 du Budget de l'Etat (Ministère se Finances)

B - **6X** Représente la **Section** 6X.

C - **XXX** Représente la **Sous-section** de la dépense.

D - **X** Représente la Fonction primaire de la dépense.

E - **XX** Représente la Fonction secondaire de la dépense

F - **XXX** Représente la Sous-classification de la dépense.

Illustration:

A	B	C	D	E	F
29	60	200	1	1	11

La codification par nature des dépenses reprend la structures de codification du Budget Général d'Etat autour de quatre chapitres (codification principale). Au niveau de la codification secondaire (article) des développements seront effectués pour accommoder les besoins nouveaux ou pour prendre en compte les situations particulières dans certains services ou organismes sous-tutelle.

Nomenclature Budgétaire du MEN

CODIFICATION PAR NATURE DES DEPENSES

1. Dépenses de Personnel

11 - Traitements et Salaires

- 111 - Traitement des APE
- 112 - Salaires bruts des agents occasionnels
- 113 - Salaires bruts des agents de maison
- 114 - Traitement des agents en stage

12 - Cotisations patronales

- 121 - S/Traitements APE
- 122 - S/Salaires agents occasionnels
- 123 - S/Salaires agents de maison

13 - Indemnités

- 131 - Indemnité de mission à l'intérieur
- 132 - Indemnités de mission à l'extérieur
- 133 - Indemnités de correction des examens et concours
  - 1331 - Indemnité de surveillance
  - 1332 - Indemnité de correction
  - 1333 - Indemnité pour travaux de secrétariat
  - 1339 - Indemnité pour autres travaux d'examens et concours
- 134 - Indemnités de logement
- 135 - Indemnités permanentes
- 136 - Indemnités d'heures supplémentaires et de vacation
  - 1361 - Indemnités d'heures supplémentaires
  - 1362 - Indemnités d'heures de vacation
- 137 - Indemnités de fonction
  - 1371 - Indemnités de sujétion
  - 1372 - Indemnités de direction
  - 1373 - Indemnités d'eau
  - 1374 - Indemnités d'électricité
  - 1375 - Indemnités de téléphone

1376 - Indemnité d'amortissement de véhicule personnel

139 - Indemnités éventuelles diverses

14 - Allocations familiales

141 - Allocation familiales APE
142 - Allocations familiales agents occasionnels
143 - Allocations familiales agents de maison

15 - frais d'assistance technique

151 - Assistants techniques à long-terme
152 - Honoraires de consultants

1521 - Consultants nationaux
1522 - Consultants internationaux

2. Autres Dépenses de Fonctionnement

21 - Transports et Déplacements

210 - Frais de transport à l'intérieur
211 - Frais de transport et déplacement à l'extérieur
212 - Frais de transport à l'extérieur des stagiaires, élèves et étudiants
213 - Frais de transport pour déplacement définitif
215 - Frais de transport / carburant et lubrifiant

22 - Fournitures consommées

220 - Fournitures de bureau
221 - Tenue de travail (habillement)
223 - Consommable informatique
225 - Petit matériel et outillage
226 - Produits d'entretien et de nettoyage
229 - Fournitures diverses

23 - Energie, Eau, Frais postaux et de télécommunication

230 - Electricité et eau

2301 - Electricité
2302 - Eau

231 - Produits pétroliers
232 - Frais postaux
233 - Redevance téléphonique, télécopie et télex

24 - Service divers

240 - Loyers et charges locatives

2401 - Location immeuble
2402 - Location matériel

241 - Honoraires, Commission, Courtages et Frais d'actes
242 - Documentation, abonnement agence de presse
243 - Publicité
244 - Assurance
249 - Autres services divers

25 - Matériel pédagogique

251 - Manuels scolaires
252 - Documentation pédagogique
253 - Matériel didactique et de démonstration
254 - Petit matériel et outillage d'atelier
255 - Matières d'oeuvre
256 - Produits de laboratoire
257 - Kit pédagogique
259 - Autres matériels et outils pédagogiques

26 - Frais de fêtes et cérémonies (y compris cérémonies de distribution de prix aux meilleurs élèves)

27 - Dotation aux amortissements

28 - Travaux d'entretien et de maintenance

280 - Entretien des terrains
281 - Entretien et réparation des immeubles

2811 - Entretien des bâtiments des services administratifs
2812 - Entretien des salles de classe et amphithéâtres
2813 - Entretien dortoirs, internats et résidences universitaires
2814 - Entretien et réparation des ENI

282 - Entretien et réparation du matériel de transport
283 - Entretien du matériel et mobilier de bureau
284 - Entretien matériel technique
285 - Entretien et réparation des machines
286 - Entretien et réparation matériel informatique
289 - Travaux divers d'entretien et réparation

29 - Dépenses diverses de fonctionnement

291 - Dépenses diverses d'organisation des examens et concours
292 - Dépenses diverses d'organisation des ateliers, conférences et séminaires
293 - Frais d'élaboration/révision et diffusion des programmes et installations pédagogiques
294 - Formation des enseignants

295 - Formation et recyclage du personnel administratif
299 - Dépenses éventuelles diverses

3. Dépenses d'Intervention Publique (Transferts)

33 - Subvention aux établissements scolaires, universitaires et aux associations

331 - Contribution au fonctionnement de l'UNB
332 - Contribution aux frais de transport des étudiants
333 - Contribution au fonctionnement de l'Office du BAC
334 - Contribution au fonctionnement du CBRST
335 - Contribution au fonctionnement du CPU
336 - Contribution au fonctionnement des Instituts de l'UNB
337 - Contribution au fonctionnement des établissements scolaires

3371 - Contribution au fonctionnement des lycées d'excellence
3372 - Contribution au fonctionnement de l'INMES
3373 - Contribution au fonctionnement du LAM
3374 - Contribution au fonctionnement du CET NATITINGOU
3375 - Contribution au fonctionnement du CET POBE
3379 - Contribution au fonctionnement des établissements scolaires

338 - Contribution au fonctionnement des écoles inter-états

34 - Subvention diverse octroyées

35 - Participation aux organismes internationaux

36 - Bourses et secours

361 - Bourses d'enseignement scolaire
365 - Bourses d'enseignement universitaire en Afrique et au Bénin

3651 - Bourses d'enseignement universitaire en Afrique
3652 - Bourses d'enseignement universitaire au Bénin
3653 - Secours universitaire

366 - Bourse d'enseignement universitaire hors d'Afrique
367 - Oeuvres universitaires et frais de fin de formation

4. Dépenses en capital

41 - Acquisition de bien de capital fixe

411 - Acquisition de matériel et mobilier

4111 - Matériel et mobilier de bureau
4112 - Matériel informatique
4113 - Matériel d'amphithéâtre et de classe
4114 - Matériel et équipement de bibliothèque

4115 - Matériel et équipement de laboratoire
4119 - Autres matériels et mobiliers

412 - Acquisition de matériel roulant

4121 - Automobiles
4122 - Cycles et engins à deux roues
4129 - Autres engins

413 - Constructions

4131 - Bâtiments administratifs
4132 - Etablissements scolaires
4133 - Etablissements universitaires
4134 - Internats
4135 - Résidences universitaires

419 - autres acquisitions de biens de capital fixe

45 - Apport de contrepartie aux projets

451 - Apport physique
452 - Apport financier

bb

PLAN DE CODIFICATION DES ACTIVITES

Dans la pratique, cette codification doit reposer sur les missions stratégiques assignées aux départements, services et divisions opérationnelles du MEN. Dans l'attente d'une telle analyse, nous proposons la codification ci-dessous:

01 - Activités de Politique Générale

02 - Activités de Planification et Etudes

03 - Activités d'Administration et Finances

04 - Activités de Secrétariat administratif

05 - Activités pédagogiques

06 - Contrôle pédagogique/Inspection

07 - Contrôle administratif/Audit interne

08 - Contrôle et Audits externes

09 - Soutien logistique et divers

10 - Recherche et développement

Nomenclature Analytique du MEN

CODIFICATION ANALYTIQUE DES DEPENSES

Nous proposons une codification budgétaire analytique sur douze caractères selon qu'il s'agisse d'une dépense de nature administrative ou d'une dépense directement imputable à un établissement scolaire (Primaire ou secondaire) :

Dépenses administratives :

Source de Financement	Programme	Structure	Activité
XX	XXXXX	XXX	XX

Exemple :

Code Budget	Code analytique
2902	29 69208 301 03

Cette imputation correspond aux frais de formation du personnel de la SAF de l'Atlantique sur les nouvelles procédures budgétaires; cette activité est réalisée par la DAPS.

Dépenses au niveau des Etablissements scolaires (primaire et secondaire)

Programme	Etablissement
XXXXX	XXXXXXX

Code Budget	Code analytique
2811	00302 1010407

Cette imputation représente des frais d'entretien des immeubles payés sur Budget Local au niveau de l'établissement scolaire « MANAGRI OKE », dans la commune de Manigri (Code 04), Sous-préfecture de Bassila (Code 01), Département de l'Atacora (Code 1).

Note : Nous proposons l'adoption du schéma de codification actuellement utilisé par le projet CLEF/USAID/Division Systèmes d'Information de Gestion. Cette codification sur sept caractères permet d'identifier chaque établissement primaire impliqué dans le programme de réforme à l'aide d'un code unique spécifiant le Département (1

caractère), la sous-préfecture (2 caractères), la commune (2 caractères) et enfin deux caractères séquentiels désignent l'établissement. Nous suggérons la mise à jour de cette codification pour couvrir l'ensemble du territoire aussi bien au niveau de l'enseignement primaire que du secondaire.

CODIFICATION STRUCTURELLE AU NIVEAU DECENTRALISE

Le manuel retient le principe et le format de codification structurelle contenue dans le document de synthèse d'août 1994[6].

Nous reprenons ci-dessous les codifications des démembrements de la DDE Atlantique et de l'UNS telles que proposées dans ce document:

DDE Atlantique:

	Code
Services de la DDE	110
Circonscriptions Scolaires (C.S.)	310
C.S. Abomey-Calavi	311
C.S. Allada	312
C.S. Cotonou Akpakpa	313
C.S. Cotonou Gbegamey	314
C.S. Cotonou Lagune	315
C.S. Cotonou Sike	316
C.S. Kpomasse	317
C.S. Ouidah	318
C.S. Toffo	319
C.S. Torri	321
Etablissements Secondaires	410
CEG Abomey-Calavi	411
CEG Akpakpa Centre etc...	412

[6] MEN/DRF-DAPS Document de Proposition d'une Nomenclature Budgétaire Interne au MEN.

Université Nationale du Bénin :

	Code
Rectorat	130
CENOU	030
Facultés & Bibliothèque Universitaires	330
Bibliothèques Universitaires	331
FLASH	332
FSA	333
FASJEP	334
FSS	335
Ecoles et Instituts	430
CE.BE.LA.E.	431
CPU	432
ENA	433
ENAS	434
ENI	435
ENS	436
INE	437
IMPS	438
INEEPS	439
IRSP	441

Chapitre 4

LE SYSTEME DE

PLANIFICATION - PROGRAMMATION

I. Introduction :

La planification est l'une des plus importantes activités au sein d'une organisation et peut être définie comme « l'identification, la spécification et la sélection de buts à atteindre, d'objectifs et les actions alternatives pouvant concourir à la réalisation de la mission assignée. » En bref, la planification est l'acte de programmer les quantités et types de ressources futures nécessaires sur une période determinée et leur allocation aux activités à entreprendre.

Les activités de planification commencent en Février avec la publication de la lettre d'orientation et de cadrage par la Commission Budgétaire. Les directives préliminaires doivent inclure :

a) La liste codifiée et actualisée des programmes en cours;
b) La liste actualisée des programmes d'activités par département; et
c) Les relevés budgétaires par sous-programme/projet.

II. Mission du MEN :

La responsabilité institutionnelle de l'organisation, sa **Mission (mandat)** est une donnée fondamentale du système de planification-programmation. Le mandat institutionnel donne l'orientation générale et sert de base à l'ensemble des activités. La mission doit être clairement définie dans un document permanent. De légères modifications peuvent intervenir après une restructuration de l'organisation.

III. La structure des programmes :

Pour l'exécution de sa mission, le MEN est découpé en unités opérationnelles: Départements, Services, Divisions et programmes.

Chaque unité devrait en principe réexaminer son programme une fois tous les cinq ans pour s'assurer de la cohérence des activités avec la mission institutionnelle.

IV. Buts et Objectifs :

Toute organisation se doit d'établir des objectifs raisonnables et réalistes. Les buts d'une organisation sont des déclarations d'intention générales sur les résultats recherchés. Les objectifs sont des résultats spécifiques et doivent être clairement définis, bien assimilés par tous les membres de l'organisation suivant une hiérarchie établie.

V. Développement des projets et programmes d'activités

Les Directeurs et Coordinateurs de projet doivent en début d'année (exercice budgétaire) préciser à l'ensemble de leur personnel les objectifs spécifiques à atteindre. Les sous-programmes/projets doivent tenir compte des réalisations de l'exercice budgétaire écoulé. Au cous de la phase de planification, les sous-programmes/projets et activités connexes sont classés par ordre de priorité. Les ressources anticipées sont alors allouées aux activités retenues.

V. 1 La Fiche de Projet :

Présentation générale

La fiche d'activité est utilisée pour une présentation sommaire des activités programmées au cours d'un exercice budgétaire donné. Toutes les activités doivent être documentées et prises en compte par le système comptable. La Fiche d'activité sert à:

1. Documenter les sous-programmes et projets spécifiques
2. Identifier la localisation de l'activité
3. Etablir un calendrier d'exécution
4. Fournir un relevé des activités ou des provisions budgétaires nécessaires à la réalisation du projet/sous-programme
5. Etablir la responsabilité budgétaire du Pilote de projet/sous-programme et du Directeur de Département qui visent la Fiche d'activité.

La programmation du projet dans le temps

Les fiches d'activité peuvent porter sur plusieurs exercices. Une fois les données budgétaires d'un projet saisies par le système d'information, des formulaires pré-imprimés seront générés au cours de la phase de planification.

Le pilotage du projet

La responsabilité opérationnelle de chaque sous-programme ou projet sera confiée à un Pilote qui peut être secondé par un adjoint. La fiche d'activité préparée par le pilote doit être soumise à l'approbation de son superviseur administratif.

Les activités du projet/sous-programme

L'activité peut être définie comme une étape nécessaire à la réalisation d'un sous-programme ou projet individuel. Pour un projet s'échelonnant sur plusieurs exercices, l'ensemble des activités ne seront pas toujours budgétisés sur un exercice donné.

Autres facteurs

Malgré le format simplifié des formulaires proposés par le manuel, les Directeurs départementaux ont toute latitude pour exiger des informations supplémentaires.

Chapitre 5

LE PROCESSUS BUDGETAIRE

I. Introduction :

Le produit final du processus de planification-programmation est un budget, une estimation réaliste des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs retenus pour l'exercice. Lorsque les besoins exprimés vont au delà des ressources anticipées, des choix devront être effectués. Ces décisions et choix, constituent l'essentiel de la phase budgétaire. Il s'agit de:

a) Etablir un inventaire des ressources allouées aux différents éléments des programmes identifiés pendant la planification dans des formats standard;

b) Comparer le tableau récapitulatif des besoins exprimés avec un budget de référence;

c) Evaluer les possibilités de réallocation entre lignes budgétaires sur la base du budget de référence;

d) Préparer une documentation justificative pour les besoins non couverts;

e) Hiérarchiser les besoins; et

f) Procéder à l'allocation des ressources mises à la disposition du MEN par le gouvernement et autres pourvoyeurs de fonds aux activités retenues au niveau planification.

Le processus budgétaire ne se limite pas à des estimations financières. Il s'agit également de procéder à une évaluation des ressources humaines, des moyens physiques et des ressources de capital nécessaires pour la mise en oeuvre des programmes.

Les préoccupations du processus budgétaire de l'état sont prises en compte et le processus de programmation et de budgétisation devrait, en principe, faciliter la l'élaboration du budget d'état..

II. Elaboration du budget annuel :

La mise en route du processus d'élaboration du budget des structures décentralisées du MEN est déclenchée par l'envoi de la lettre circulaire par la Commission Budgétaire. Cette lettre précisera :

- Les modalités d'élaboration,
- Le calendrier d'exécution, et
- Les points sur lesquels un accent particulier devra être porté.

Dès la réception des directives ministérielles, les Directions Centrales et les Organismes sous Tutelle se mettront en relation avec les établissements/services relevant de leur autorité. Ils leur feront part des directives et orientations pour l'exercice budgétaire et leur demanderont d'initier le processus d'élaboration des budgets à la base. Un calendrier impératif sera établi pour que la remontée des informations permette aux structures centrales de respecter les échéances fixées par le MEN.

a) Les DEP, DES et DEPT saisiront les DDE afin qu'elles centralisent les besoins des établissements en :

- Equipements
- Manuels
- Constructions, et en
- Besoins de financement des charges normales d'exploitation

b) Les DDE répercuteront la lettre-circulaire sur

- les Circonscriptions scolaires et les établissements primaires,
- les lycées et collèges, et
- les lycées professionnels

pour leur demander de lancer l'élaboration de leurs budgets respectifs en faisant ressortir les besoins nouveaux.

c) Les OST feront descendre les directives ministérielles vers leurs services en leur demandant d'organiser la remontée des besoins en vue d'une consolidation avant transmission.

Chaque projet/sous-programme est constitué d'un ensemble d'activités. La consolidation des fiches budgétaires d'activités est récapitulée pour donner la demande de financement du projet/sous-programme. Les pilotes soumettent les demandes de financement au Directeur du Département pour négociation et révision.

Le budget consolidé de chaque département/organisme sous tutelle est transmis à la Commission Budgétaire à travers le Cabinet du MEN.

III. Prise en compte des Directives du Ministère des Finances :

III. 1 Salaires et accessoires

L'Etat Nominatif du personnel est un élément important exigé des Ministères par la lettre de cadrage du Ministère des Finances. Il constitue une base fiable pour l'évaluation des besoins en ressources humaines. Avec la mise en place d'un système informatique de gestion consolidée au niveau du MEN, les positions (postes de travail) seront affectées de codes budgétaires pour une automatisation de la liaison poste de travail et Dépense de personnel par Direction Centrale/ Organismes sous Tutelle et en cascade jusqu'au niveau le plus décentralisé.

L'enquête sur les salaires (voir Imprimé en annexe) sera menée au niveau de toutes les structures du MEN en commençant par les établissements scolaires. Une consolidation sera effectuée par département afin de déterminer la masse salariale de la structure et de ses démembrements pour intégration dans les propositions budgétaires.

La mise en place d'un service centralisé portant sur la carte scolaire et la gestion des postes budgétaires, permettra dans un proche avenir d'alléger le travail fastidieux de l'enquête sur les salaires.

III. 2 Les heures supplémentaires et de vacation

Les heures supplémentaires et de vacation étant destinées à faire face à des besoins ponctuels en personnels ne sont prises en compte que si les Directions des établissements certifient le service effectué. Il est donc difficile d'en évaluer les coûts. Par contre nous reprenons en annexe 2 un modèle de calcul des heures supplémentaires dues à l'insuffisance du nombre d'enseignant au niveau des établissements scolaires et compte tenu des besoins anticipés en postes non pourvus (déficit horaire par discipline).

De la même manière, un volant d'heures supplémentaires pour tâches administratives peut être retenu en fonction du personnel disponible et des absences prévisibles.

III. 3 Autres dépenses de fonctionnement

CARBURANT ET LUBRIFIANTS : les prévisions de consommation se feront en fonction (1) du programme d'activités, (2) du kilométrage à parcourir et (3) du nombre de véhicules disponibles en état de marche.

EAU ET ELECTRICITE/FRAIS POSTAUX ET DE TELECOMMUNICATION : les prévisions de dépense seront fonction (1) des consommations de l'exercice antérieur, (2) des ajustements en surface des locaux (fermeture et/ou ouverture de locaux) et (3) des aménagements anticipés et justifiés.

TRANSPORT ET DEPLACEMENT/HEBERGEMENT/FRAIS DE MISSION : les prévisions varieront en fonction des activités programmées dans le cadre des différents programmes. Pour le calcul des frais de mission, il sera tenu compte des taux officiels en vigueur par localité et par catégorie du personnel.

SERVICES DIVERS : les prévisions de dépense sur ce compte devront être justifiées.

MATERIEL PEDAGOGIQUE : ce compte est réservé aux structures ayant en charge des dépenses imputables à cette ligne budgétaire. Les prévisions seront justifiées par le programme d'activité et/ou un rapport d'opportunité.

ENTRETIEN ET MAINTENANCE :
L'entretien des véhicules est suivi sur un carnet spécial prévu à cet effet. Les prévisions seront fonction du programme d'entretien (Kilométrage) et de l'âge du véhicule.

Le compte Entretien des bâtiments ne comptabilise que les entretiens courants qui peuvent être effectués sur le budget de la structure concernée. Les entretiens nécessitant l'intervention de l'état doivent être justifiés par un rapport appuyé par un devis estimatif.

DEPENSES DIVERSES DE FONCTIONNEMENT : imputer à ce compte les dépenses de fonctionnement non-prévues par la nomenclature et spécifiques à certaines structures.

III. 4 Dépenses Communes:

DEPENSES COMMUNES - TRANSPORT : Les différentes opérations de transport devront être spécifiées, soit par un programme d'activités, soit par un mode de calcul lorsqu'il s'agit d'un transport habituel (UNB), ou soit par un état prévisionnel.

DEPENSES COMMUNES - MISSIONS ET DEPLACEMENTS : Voir ci-dessus

DEPENSES COMMUNES- EXAMENS ET CONCOURS. Les paramètres à prendre en compte sont :

- le nombre des épreuves inscrites au calendrier
- la durée des épreuves
- les ressources humaines à mobiliser pour la surveillance, l'organisation, la correction, etc...
- le nombre anticipé de candidats
- les coûts d'organisation des années précédentes.

Pour le calcul des indemnités de correction, considérer le barème en vigueur, le nombre de candidats et la durée des épreuves.

Les besoins en fournitures pourront être estimés sur la base du nombre de candidats, du nombre de correcteurs, et du nombre d'épreuves et leur spécificité.

BOURSES SECOURS ET ACCESSOIRES : Un crédit peut être inscrit sur ce compte. Il devra cependant être justifié par un rapport exprimant une volonté motivée.

FORMATION : La détermination des besoins se fera à partir des programmes et tiendra compte (1) du nombre de personnes à former, (2) le nombre de sessions programmées, (3) le lieu où se déroulera la formation, et (4) des conditions de transport et d'hébergement des participants.

EQUIPEMENT : les besoins en équipement sont présentés après approbation par le Conseil d'Administration de la structure concernée. Ces besoins seront justifiés par:

- Un rapport justificatif des besoins
- Un rapport d'activités
- Un devis ou une facture proforma et un budget estimatif.

INVESTISSEMENT : tout investissement fera l'objet d'une demande préalablement approuvé par le Conseil d'Administration de la structure concernée. Le dossier de soumission au MEN devra comporter :

- Un rapport justificatif détaillé
- Un état des lieux, et
- Un devis descriptif chiffré

Lorsqu'une structure soumet plusieurs projets d'investissement, les opérations seront classées par ordre de priorité.

IV Les niveaux d'arbitrage

IV. 1 Au niveau central

Pilotage: Le processus de planification-programmation et de Budgétisation des activités sera piloté par la Commission technique de Planification du MEN dont la composition pourrait être la suivante:

Pilote :	DAPS/Pilote Processus Budgétaire
Membre:	DRF/Chef du Service du Budget
Membre :	DRF/Chef du Service Comptable
Membre :	DAPS/Pilote Viabilité Financière
Membre :	DAPS/Pilote Ressources Humaines

IV. 2 Arbitrage au Niveau des Directions Départementales:

Les Comités de Direction existant au niveau des DDE élargis aux Chefs de Circonscriptions scolaires examinent sur le plan de la cohérence technique les projets de budget des établissements scolaires consolidés par les circonscriptions. Une proposition de budget départemental est arrêté pour soumission au Collectif budgétaire du Département.

Le Collectif Budgétaire Départemental élargie aux représentants de l'enseignement privé, aux Associations de Parents d'élèves et aux organismes non gouvernementaux (ONG) travaillant dans le secteur de l'éducation examine et adopte le projet de Budget régional pou transmission à la Commission budgétaire du MEN.

IV. 3 Arbitrage au niveau des Directions Centrales :

Les Comités de Direction examinent les propositions des chefs de service et arrêtent les propositions des directions pour soumission au Collectif Budgétaire du MEN.

IV. 4 Arbitrage au niveau des organismes sous Tutelle :

Les budgets des OST élaborés sous l'autorité des Directeurs ou du Recteur de l'UNB doivent avant leur mise en forme être soumis au Comité de Direction ou Conseil d'Administration pour discussion et adoption. Les démembrements de ces structures devront justifier leurs propositions par une lettre-programme qui sera reprise par les instances de direction dans la lettre de transmission du budget consolidé au Niveau du MEN.

IV. 5 La Commission d'Arbitrage Budgétaire du MEN

Le Budget global du MEN qui consolide les budgets de l'ensemble des structures est examiné par une Commission Technique présidée par le Chef de Cabinet du MEN, et comprenant l'ensemble des directeurs départementaux, en fonction des contraintes de ressources nationales et des priorités nationales établies par le Ministère des Finances. Des propositions de réajustements sont rédigées pour discussion avec les Directeurs accompagnés de leur Directeur du Service Administratif et Financier.

A l'issue de ces rencontres, la DRF confectionne un budget final.

V. Informations budgétaires et rapports périodiques d'exécution du budget :

Pour assister les départements dans le processus d'élaboration des budgets, le groupe de pilotage distribuera les formulaires standard et les informations budgétaires disponibles.

V. 1 Les informations de base

Les fiches de financement de projet et les fiches d'activité qui devront être actualisées pour l'exercice budgétaire à venir.

Les formulaires de rapport annuel pour les projets/sous-programmes en cours d'exécution.

Un relevé d'exécution budgétaire pouvant servir de référence pour le nouvel exercice.

La liste des postes budgétaires à actualiser pour soumission.

L'état nominatif du personnel.

Des formulaires vierges pour la documentation du processus d'élaboration budgétaire.

Une fois les informations actualisées saisies par le système de traitement de l'information, les rapports suivant peuvent être produits :

Une liste des projets/sous-programmes

par département,

Par Pilote de projet/sous-programme.

Chapitre 6

LE SYSTEME

DE SUIVI FINANCIER

DES DEPENSES

I. Introduction :

L'objectif du nouveau processus budgétaire est de redonner de la vitalité à l'information budgétaire en exigeant le suivi des dépenses ou d l'utilisation des ressources au cours de l'exercice budgétaire. Le MEN ne dispose pas encore d'un système comptable capable de fournir l'information périodique sur l'exécution des budgets par programme, sous-programme et par activités.

Avec le démarrage de la mission IDA/Bénin Expertise, nous avons bon espoir qu'un tel système sera bientôt mis en oeuvre au Ministère de l'Education nationale.

II. Les exigences de l'enregistrement comptable des budgets :

Pour une prise en charge effective de l'ensemble des ressources mises à la disposition du Ministère de l'Education nationale, le système comptable de suivi financier des dépenses budgétaires devra permettre l'identification des crédits budgétaires par source de financement, par programme, sous-programme et par structure, de même qu'une situation consolidée pour l'ensemble du MEN. Au fur et à mesure des engagements, le système enregistrera les ajustements successifs par ligne budgétaire de manière à maintenir un solde budgétaire disponible courant pour chaque ligne budgétaire.

III. Enregistrement comptable des dépenses budgétaires :

Dans la situation actuelle, les dépense de personnel devront faire l'objet d'un enregistrement mensuel sur la base des états périodiques de salaire.

Dans l'avenir, avec la mise en oeuvre du système comptable informatique, la saisie des salaires s'effectuera sur la base des codes budgétaires affectés aux différents postes de travail à l'intérieur des structures du MEN.

De manière générale tous les engagements financiers et mandatements ultérieurs enregistrés au niveau des structures décentralisées seront transmises au service comptable central de la DRF pour prise en charge sur les lignes budgétaires concernées.

L'objectif étant la comptabilisation de l'ensemble des ressources consommées pour l'exécution des programmes retenus, un enregistrement systématique de l'ensemble des coûts est impératif. Toutes les transactions doivent être enregistrées, quelque soit la source de financement et prises en charge sur un sous-programme/projet.

IV Rapports périodiques d'exécution budgétaire :

Les rapports financiers mensuels seront publiés en deux copies dont l'une sera transmise au directeurs de département/OST et directeurs de directions centrales, de manière rendre l'information financière sur l'exécution des sous-programmes/projets disponibles pour l'orientation des décideurs et responsables opérationnels.

- Les rapports financiers mensuels doivent informer sur :

- Le niveau de consommation en engagement et en mandatement des crédits budgétaires autorisés;

- Les taux de réalisation budgétaire (Estimations versus Réalisations) pour donner aux pilotes de sous-programmes/projets l'opportunité d'expliquer les variations de coûts par rapport au niveau d'avancement des activités entreprises.

- Les taux de justification des fonds reçus des bailleurs de fonds (Cumul des avances de fonds, cumul des justifications soumises et solde des fonds à justifier)

- La situation de trésorerie du MEN et de ses structures décentralisées en procédant à un rapprochement formel des soldes des comptes de trésorerie avec le solde non justifié des avances de fonds reçues, et un rapprochement des soldes comptables de trésorerie avec les relevés périodiques fournis par les banques et les trésoriers payeurs de l'état.

Chapitre 7

LE SYSTEME D'EVALUATION

I. Introduction :

Le processus d'évaluation suppose un regard rétrospectif avec l'intention de trouver une explication à un état actuel résultant d'actes posés dans le passé. Une telle démarche suppose une discipline et une volonté affichée de sortir du quotidien.

L'objectif du processus d'évaluation est l'appréciation des réalisations en fonction des objectifs initiaux des programmes/sous-programmes. L'évaluation des performances est à la fois subjective et objective. La subjectivité intervient dans l'appréciation des objectifs qualitatifs non-quantifiables.

II. Le rapport annuel d'exécution :

Il constitue le dernier document du processus de programmation et de budgétisation et donne au pilote du sous-programme/projet de documenter les efforts entrepris au cours de l'exercice pour la réalisation des objectifs fixés. Les responsables opérationnels exposent brièvement les réalisations de l'exercice écoulé.

III. Le rapport annuel comme instrument d'évaluation des performances :

Le narratif doit documenter les progrès réalisés vers les objectifs du projet/sous-programme. Les indicateurs de performance objectivement vérifiables sont indiqués dans la section correspondante (par exemple, le nombre de cadres de gestion formés).

Les coordinateurs de programme et directeurs départementaux sont encouragés à discuter les rapports annuels avec les pilotes relevant de leur autorité.

Dans le cadre d'activités administratives, la mesure de la productivité n'est pas une tâche aisée. Limiter la mesure de la productivité à l'élément quantitatif pourrait avoir des effets pervers. Par exemple, lorsqu'on érige le nombre d'ateliers de formation en unité de mesure de la performance, il faudrait réaliser qu'un nombre trop élevé d'ateliers organisés au cours d'un seul exercice aura des effets contre-productifs. Il s'agira alors de tenir également compte de la mesure qualitative des activités de formation.

IV. Le processus d'évaluation des performances :

Au début du cycle d'évaluation, les formulaires sont distribués par les coordinateurs de programme et directeurs départementaux aux responsables de sous-programme/projet. Une fois les formulaires remplies par les pilotes, des réunions seront programmées pour l'examen des résultats obtenus au niveau départemental.

Les informations statistiques peuvent être saisies sur une base de données pour besoin d'analyses et de consolidation.

Chapitre 8

MODELE DE

PRESENTATION DE PROJET

I. Introduction :

Dans le cadre d'un système de planification-programmation et de budgétisation, toutes les activités sont classées sous le couvert d'un sous-programme ou projet, de telle sorte que tous les agents disposant d'une responsabilité opérationnelle soient dans l'obligation d'élaborer un programme d'activités.

Les projets/sous-programmes peuvent durer le temps d'un exercice budgétaire ou s'étaler sur plusieurs exercices. Certaines tâches administratives se déroulent uniformément et continuellement le long de l'exercice budgétaire.

II. Proposition de projet :

Pour beaucoup de tâches administratives, la définition du sous-programme se limitera à une description générale de l'unité administrative. L'élaboration du budget annuel en sera simplifiée, et à moins d'un changement majeur les budgets seront généralement statiques. D'autres projets/sous-programmes exigeront des variations importantes d'une année sur l'autre en fonction des programme d'activités.

La proposition de projet/sous-programme est un plan formel d'actions programmées dans le temps destiné à présenter une idée aux décideurs et à les convaincre des mérites.

Sur la fiche de présentation de programme/projet, les objectifs à atteindre sont spécifiés de manière précise. Ces objectifs doivent être:

- mesurables,
- réalistes, et
- exposés de manière concise.

III. Elaboration du budget de projet :

III.1 Contenu du budget

Un budget n'est rien d'autre que le relevé quantifié des coûts estimatifs pour la réalisation des objectifs d'une activité entrevue. La confection des budgets démarre à l'issue de la phase de planification. En effet, si les ressources ne sont pas disponibles, la décision doit être prise de revoir le plan en baisse ou d'en limiter le champ.

III. 2 Eléments du budget

L'estimation budgétaire est effectué sur la base de la Nomenclature Budgétaire officielle du MEN. Nous avons présenté plus haut les procédures d'estimation de certains postes de dépense jugés importants (Voir Chapitre sur le Processus Budgétaire).

III. 3 Le Formulaire Budget d'activité

Le formulaire Budget d'activité est utilisé par le Pilote du sous-programme/projet pour informer son superviseur des besoins anticipés en ressources pour la mise en oeuvre de son calendrier. Quelques informations utiles pour remplir le formulaire:

- Indiquer chaque fois que cela est possible la source de financement. Il s'agit, à ce niveau d'une détermination préliminaire qui peut changer au fur et à mesure que les négociations progressent.

- Utiliser les codes appropriés pour les financements autres que les crédits alloués par le gouvernement. (Bailleurs bi- et multilatéraux, ONG et Société civile).

- Eclater si possible le budget annuel sur les quatre trimestres de l'exercice budgétaire (année fiscale).

III. 4 Justification du budget

Les rubriques budgétaires doivent faire l'objet d'une justification narrative, en particulier, les postes temporaires à pourvoir, les contrats importants de services et d'acquisition de bien capitaux. Dans chaque cas, le besoin doit être justifié dans le cadre du programme d'activités proposé.

III. 5 Responsabilités du Pilote de projet :

Le Pilote responsable de projet/sous-programme endosse la responsabilité de la réalisation effective des activités programmées. Il propose les buts à atteindre et les objectifs à réaliser. Les responsabilités du pilote peuvent se résumer comme suit :

- Mettre en oeuvre les activités nécessaires à la réalisation des objectifs du projet/sous-programme;

- Informer les superviseurs des problèmes rencontrés et des résultats obtenus;

- Superviser les ressources humaines impliquées dans le projet;

- Assurer le contrôle d'utilisation et le suivi des ressources consommées;

- Sauvegarder les biens d'équipement mis en oeuvre par le projet (en particulier les véhicules); et

- Sauvegarder les biens consommables nécessaires à l'exécution du projet (carburant, fournitures de bureau et autres consommables).

III. 6 Quelques conseils pratiques :

Etablir un plan : Assurez vous d'établir un plan d'action formel et y préciser les objectifs à atteindre. Un plan, même sommaire oblige l'esprit à visionner les étapes à franchir en vue de la réalisation des objectifs fixés.

Etablir un budget pour chaque activité : Examinez chaque activité identifiée comme une étape importante et établissez un relevé estimatif de l'ensemble des coûts prévisibles.

Tenir compte des dépenses imprévues : Prévoyez un volant de sécurité pour faire face aux dépenses imprévues (5 à 10%) à l'exclusion des dépenses de personnel.

Programmer correctement les commandes de biens et services de manière à éviter l'impact des délais de mobilisation des fonds et livraison des commandes.

Financement partiel : Si vous ne recevez qu'un financement partiel, assurez-vous d'avoir identifier les activités prioritaires à entreprendre. Classer vos objectifs par ordre de priorité. Ne gonflez pas vos propositions budgétaires dans l'anticipation de coupes administratives au niveau supérieur.

Communication : Etablissez des circuits de communication avec vos supérieurs pour les informer de vos problèmes et de vos réalisations.

Suivi de l'utilisation des fonds: suivez en permanence l'utilisation des ressources budgétaires pour prévenir les insuffisances de ressources.

Rapports périodiques d'exécution : documentez toutes vos réalisations. Vos requêtes futures de financement seront favorablement examinées si vous cultivez l'habitude de communiquer les résultats de vos actions.

Annexe 1

ETAT NOMINATIF

DES EFFECTIFS ET DES SALAIRES

Annexe 2

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

BUDGET NATIONAL

Chapitre

DIRECTION..................

ETAT NOMINATIF DES EFFECTIFS ET DES SALAIRES

N° ORDRE	N° MATRIC	NOM ET PRENOMS	GRADE	TRAITEMENT INDICIAIRE			PENSION PART ETAT		Indemnité de residence		ALLOCATIONS FAMILIALES			INDEMNITES DIVERSES	PRIMES DIVERSES	BOURSES STAGES	COMPLEMT BOURSES	SALAIRE BRUT
				INDIC	TAUX	MONTANT	Taux	MONTANT	Taux	Montant	Nbre Enfs	TAUX	MONTANT					
		CORPS																
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						
					2100		0.14		0.10			12000						

Annexe 2

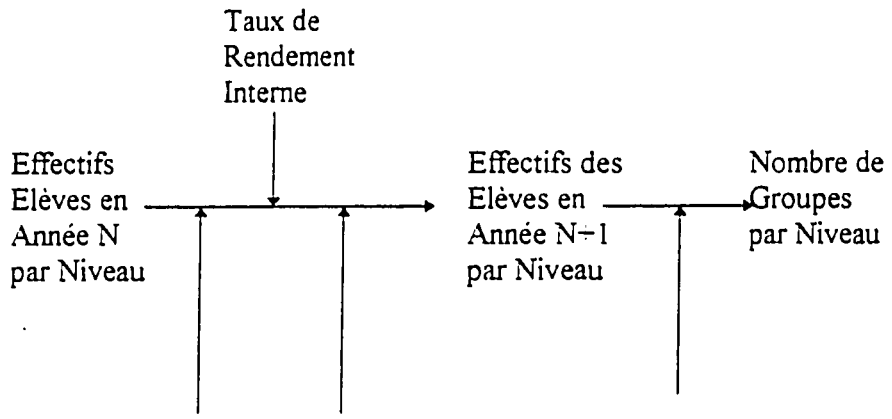
DETERMINATION DES BESOINS

EN

HEURES SUPPLEMENTAIRES

La gestion des enseignants :

1. Détermination du nombre des groupes pédagogiques par niveau



Calcul : Etablissement ⟶ DDE ⟶ DES

2. Détermination des heures nécessaires

Nombre de Goupes Par niveau	X	**Heures par Discipline par groupe**	=	**Nombre d'heures par discipline**

Calcul : Etablissement ⟶ DDE ⟶ DES

3. Détermination des besoins en postes, en heures supplémentaires

Objectifs:

- Mettre en évidence les excédents et déficits par discipline;
- proposer en « Interne » une première résorption des excédents et une première couverture des déficits.

Au niveau établissement :

	Heures nécessaires	**Heures dues**	**Ajustements**	**Postes**	**H. S.**
Français					
Hist. et Géo					
Anglais					

REPUBLIQUE DU BENIN
MINISTERE DE L'EDUCATION
NATIONALE
-o-o-o-o-o-o-

P R E V I S I O N S B U D G E T A I R E S

Exercice.....

DETERMINATION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES

1) A remplir par les établissements scolaires.

Nom de l'établissement

DISCIPLINE	Nbre Profs.	Masse horaire à assurer	Masse horaire assurée	Déficit	H.S. à faire assurer	Taux de rémunération	Montant à prévoir
Français							
Mathémat.							
Biologie							
Physique							
Hist-Géo.							
L.V.1							
L.V.2							
L.V.3							
Philo.							
E.P.S.							
*ADMINISTRA	XXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX			
*SERVICE	XXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX			
						T O T A L.....	

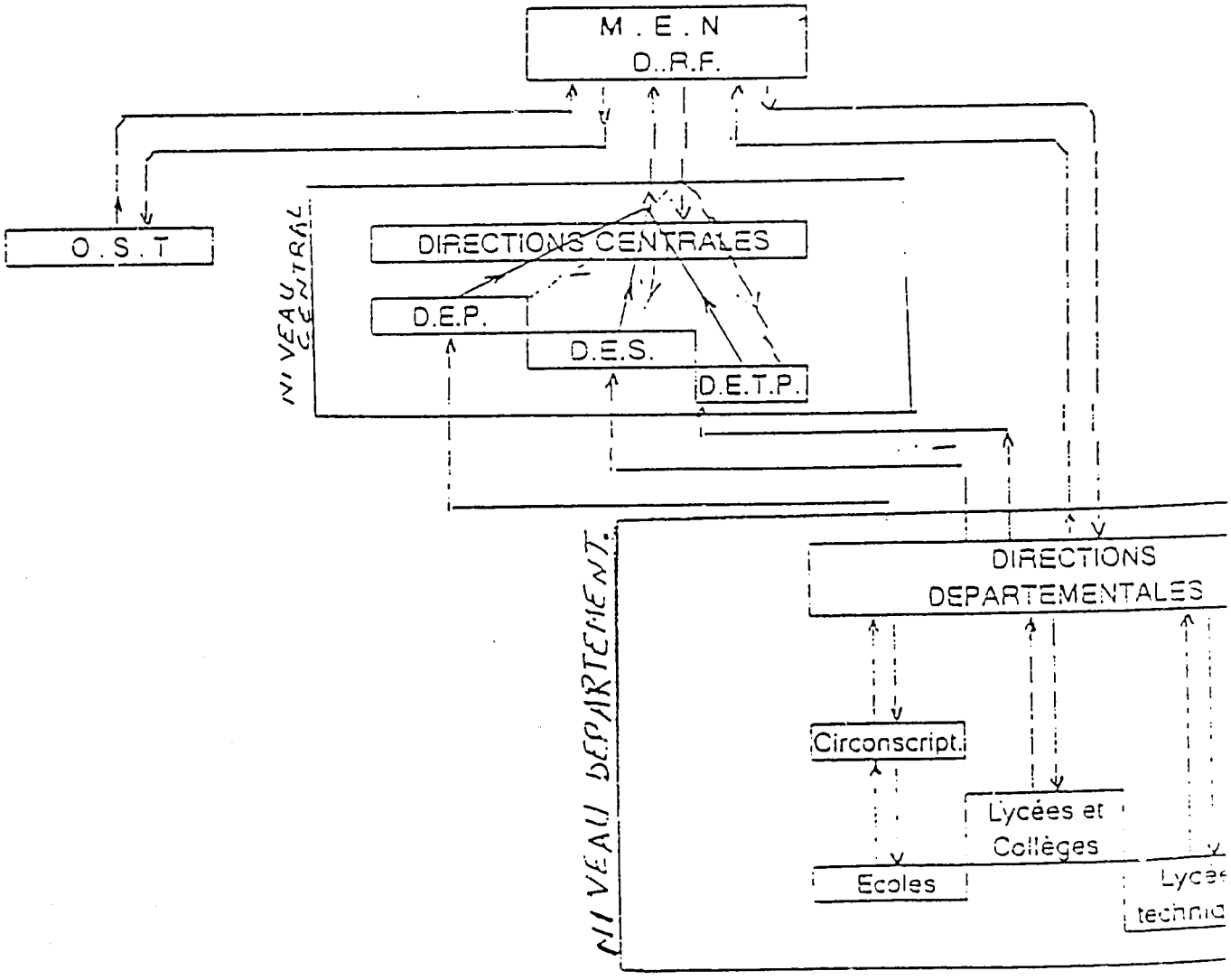
* à justifier

Annexe 3

ILLUSTRATION DES EXPRESSIONS ET REMONTEE DES INFORMATIONS

B U D G E T

Expression et remontée des besoins budgétaires



Cette procédure permettrait de visualiser plus facilement les besoins dans les différents secteurs de l'éducation.

Annexe 4

DOCUMENTATION DU PROCESSUS

PROGRAMMATION - VIE DU PROJET

Durée : _____

Programme **Coordinateur**

Activité ou besoin	Objectifs	Délai ou Quantité Unitaire	Campagnes Années

PROGRAMMATION PERIODIQUE

Programme d'activités : _____

Période du _____ au _____

Activités ou besoins	Responsable	Objectifs	Délai ou Quantité Unitaire	Campagnes		
				Mois Avant *	PERIODE DE DOUZE MOIS	Mois Après **

* ** Les périodes de référence (*) et de projection (**) peuvent varier selon les projets

1. Réf. No. _____/_____

FICHE DE PRÉSENTATION DE PROJET

MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE EXERCICE : 19___

2. DEPARTEMENT : _____
3. PROGRAMME _____ CODE : __ __ __
4. PROJET _____ CODE : __ __ __
5. PILOTE _____
6. ADJOINT _____
7. DATE DE DÉMARRAGE DU PROJET: ___/___/__ 8. DATE DE FIN DE PROJET: ___/__/__

9. DESCRIPTION :

10. OBJECTIFS :

11. ACTIVITIES : CODE

01 _____ ___ ___ ___
02 _____ ___ ___ ___
03 _____ ___ ___ ___
04 _____ ___ ___ ___
05 _____ ___ ___ ___
06 _____ ___ ___ ___
07 _____ ___ ___ ___
08 _____ ___ ___ ___
09 _____ ___ ___ ___
10 _____ ___ ___ ___

11. VISAS : Nom et Prenom Signature

Pilote : _____ _____ Date : _____

Directeur du Département : _____ _____ Date : ___ _____

1. No. de Réf. : ____/___

BUDGET D'ACTIVITÉ

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

EXERCICE 19____

2. DEPARTEMENT : ______________________
3. PROGRAMME : ______________________ CODE _ _ _
4. PROJET : ______________________ CODE _ _ _
5. ACTIVITE : ______________________ CODE _ _ _
6. PILOTE : ______________________
7. ADJOINT : ______________________

8. DATE DE DEMARRAGE DU PROJET : __/__/____

9. DATE FIN DE PROJET : __/__/____

10. DESCRIPTION DE L'ACTIVITE :

11. CODE DEPENSE	12. LIBELLE	13. SOURCE	14. CODE ANALYTIQUE	15. TRIMESTRES 1	2	3	4	TOTAL

16. VISAS : Noms et Prenoms Signatures

Pilote : ______________ ______________ Date: ______________

Directeur Département ______________ ______________ Date : ______________

1. Réf. No. ____/_____

RAPPORT ANNUEL

MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE

EXERCICE : 19___

2. DEPARTEMENT : _____
3. PROGRAMME : _____ CODE : _____
4. PROJET : _____ CODE : _____
5. PILOTE : _____
6. ADJOINT : _____
7. DATE DE DÉMARRAGE DU PROJET: ___/___/___ 8. DATE DE FIN DE PROJET: ___/___/___

9. ETAT D'EXÉCUTION :

10. CRITERES D'EVALUATION :

A. Publications (P) OU Reunions Formelles (R)	B. P/R	C. QTE	D. DATE	E. COLÉ
			___/___/___	
			___/___/___	
			___/___/___	
			___/___/___	
			___/___/___	
			___/___/___	
			___/___/___	

Utilisez une fiche supplementaire ou le Verso de cette page en cas de besoin

11. VISAS :

	Noms et Prénoms	Signatures	
Pilote :	_____	_____	Date : _____
Directeur du Département:	_____	_____	Date : _____