



SAGESSE

Amélioration de la gouvernance
dans le système de l'Enseignement Supérieur en Tunisie:
vers une autonomie des universités
et de nouveaux mécanismes d'assurance qualité

COMPTE RENDU

2EME ATELIER DE FORMATION

MONASTIR - 19, 20, 21 JUIN 2019



Partenariat

- UNIMED, Union des Universités de la Méditerranée
- Università di Siena
- Università degli studi di Roma La Sapienza
- Universitat de Barcelona
- Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Centro Studi e Iniziative europeo CESIE
- Université de Carthage
- Université de Gabès
- Université de Gafsa
- Université de Jendouba
- Université de Kairouan
- Université de La Manouba
- Université de Monastir
- Université de Sfax
- Université de Sousse
- Université de Tunis
- Université de Tunis - El Manar
- Université Ez-zitouna
- Université Virtuelle de Tunis
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS)
- Instance Nationale de l'Évaluation, de l'Assurance Qualité et de l'Accréditation (IEAQA)

Website

www.sagesseproject.eu

Titre document	Rapport du 2ème atelier de formation locale WP2 (Monastir 19-20-21 juin 2019) sur « La planification budgétaire dans le cadre de l'élaboration du Projet Etablissement »
Titre projet	SAGESSE « Amélioration de la Gouvernance dans le système de L'enseignement Supérieur en Tunisie »
Projet No	586339-EPP-1-2017-1-IT-EPPKA2-CBHE-SP
Lot de travaux	WP2 "Formation des Formateurs pour le personnel interne de l'EES en matière d'assurance qualité et de planification stratégique"

Ce projet cofinancé par le programme Erasmus+ de l'Union Européenne, vise à moderniser le système d'enseignement supérieur en Tunisie en renforçant son système d'assurance qualité, les mécanismes de gouvernance et de financement basés sur les résultats.

Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Cette communication reflète uniquement les opinions de l'auteur, et la Commission ne peut être tenue responsable de tout usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

INTRODUCTION

Faisant suivi le 1er atelier de formation locale du WP2 qui a e lieu à Tunis du 3 au 5 avril 2019 sur le thème "Analyse stratégique et Cadre de performance pour l'élaboration du Projet Etablissement", dans le cadre d'une formation que soit en ligne avec les priorités et exigences et dans la continuité de la formation qui a eu lieu à Tunis à propos de l'élaboration du projet d'établissement en termes d'analyse stratégique et cadre de performance, ce 2ème atelier de formation locale du 19 au 21 juin à Monastir sur la thématique de la "Planification budgétaire", est nécessaire pour permettre de planifier le budget pour la réalisation du projet d'établissement.

Le transfert des connaissances a été atteint principalement par le biais de la didactique frontale et l'analyse comparative des cas d'études, en particulier des exercices pratiques et des travaux de groupe ont été menés afin de stimuler une approche inductive.

Ce rapport a pour but de mettre en exergue les principaux résultats de la formation, les réflexions abouties, l'échange de pratiques ainsi que les méthodologies employées.

COMPTE RENDU DE LA FORMATION TENUE PAR LE MESRS (GBO)

I. CONTEXTE DE LA FORMATION :

Cette deuxième session de formation, concernant la programmation budgétaire pluriannuelle au sein d'une université, s'inscrit dans le cadre d'une série de formation de formateurs au profit des universités sur la préparation et le suivi du PROJET ETABLISSEMENT. Cette thématique vient compléter la démarche initiée pendant la première session organisée à TUNIS du 3 au 5 avril 2019 sur « l'analyse stratégique et Cadre de performance pour l'élaboration du Projet Etablissement ».

II. DÉROULEMENT DE LA PREMIERE JOURNEE DE LA FORMATION (19/06/2019) :

1. PRESENTATION DE LA DEMARCHE DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE PLURIANNUELLE (2h) :

- a) Durée de la présentation : 2h.
- b) Contenu de la présentation :
 - ✓ Contexte,
 - ✓ Définition d'un CDMT,
 - ✓ Les autres instruments de planification budgétaire pluriannuelle : TOFE, CBMT,
 - ✓ Le processus de préparation du budget et du CDMT,
 - ✓ Présentation du CDMT de l'université,
 - ✓ Démarche de préparation d'un CDMT.

2. ATELIER SUR LA PREPARATION DU CDMT DE L'UNIVERSITE :

- a) DÉROULEMENT : durée 3h ; en groupes assistés par des animateurs.
- b) TRAVAIL DEMANDÉ : Préparer la programmation budgétaire de l'université de MONASTIR et élaborer le CADRE DE DEPENSES A MOYEN TERME sur la base de la stratégie et du cadre de performance pour la période 2020-2022.
- c) DÉMARCHE PROPOSÉE :

Sur la base de :

- la lettre de plafonds adressée par le ministère des finances fixant les hypothèses économiques et les orientations budgétaires nationales ;
- Les orientations et les hypothèses sectorielles retenues concernant les recrutements, les promotions, les heures supplémentaires, les dépenses de fonctionnement, d'interventions ; et
- les dépenses d'investissement fixées sur la base du plan de développement quinquennal en coordination avec le MDCI et le Min Finances.

Le PROJET UNIVERSITE MONASTIR présentant la stratégie de l'université sous forme d'axes prioritaires et déclinés en objectifs et indicateurs sur la période 2020-2022 ; les prévisions des effectifs étudiants, ressources humaines et logistiques sur la même période ; et les activités à réaliser pour l'atteinte les objectifs escomptés ;

Chaque université doit :

- ✓ Préparer la programmation des activités et des ressources à prévoir dans le PROJET UNIVERSITE pour l'atteinte des objectifs fixés ;
- ✓ Préparer la programmation budgétaire sur les trois années (le CDMT 2020-2022) tenant compte des hypothèses de travail et des prévisions fixées.
- ✓ La répartition des ressources humaines (enseignants et IATOS) prévues sur la période en se basant sur les tableaux statistiques annexes.

d) DOCUMENTS DISTRIBUÉS:

- Doc1 : LETTRE DE PALFONDS ET HYPOTHESES DE TRAVAIL POUR LA PERIODE 2020-2022
- Doc2 : LE PROJET UNIVERSITE DE MONASTIR
- Doc3 : TABLEAUX DE PASSAGE CDMT
- Doc4 : TABLEAUX STATISTIQUES DETAILLÉES ET PREVISIONS

e) RÉFÉRENCES NÉCESSAIRES POUR L'ATELIER :

- La loi organique du budget n°15-2019 du 13 février 2019 ;
- La circulaire de préparation du budget de la présidence du gouvernement du 29 mars 2019 ;
- Arrêté du ministère des finances du 15 mars 2019 sur le calendrier de préparation de budget de l'année ;
- Plan de développement quinquennal 2016-2020 ;
- La note du ministère des finances sur la préparation du CDMT 2020-2022;
- Projet de réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique ;
- Le Projet Université ;
- Budget de l'Université 2019 ;
- Le PAP du ministère de l'ESRS ;
- Statistiques du BEPP (tableaux statistiques annexes) ;
- Guide de l'élaboration du CDMT (BM, 2009).

III. RÉSUMÉ ET CONSTATS DE LA JOURNÉE DU 19/06/2019 :

- L'intérêt de la majorité des participants était fort à l'encontre de la thématique et au contenu de l'atelier surtout pour nos collègues financiers qui ont contribué à

la réussite des ateliers et à garantir une bonne qualité des travaux réalisés à la fin.

- L'atelier était une occasion pour partager le savoir-faire "financier" et pour exposer les divergences existantes entre les universités en matière de préparation du budget (les hypothèses de travail, les méthodes de prévisions financières, la structuration des documents préparés pour le budget, etc).
- L'atelier a présenté pour la première fois aux universités un document complet qui présente toutes composantes nécessaires pour la préparation du projet établissements.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS :

Un ensemble de recommandations a été communiqué lors de la restitution des travaux :

- Le document du « PROJET UNIVERSITÉ » proposé dans l'atelier peut être amélioré en intégrant d'autres détails et informations statistiques et financières pertinentes qui ne sont pas disponibles actuellement au niveau des universités
- Ce même document peut être également diffusé d'une façon plus élargie sur universités entant que document "obligatoire" pour la préparation du budget de l'année 2021 (après validation des services centraux spécialisés). Il peut être même sous forme de guide méthodologique pour accompagner les financiers dans la phase de préparation des budgets.
- Les services statistiques des universités doivent faire un effort supplémentaire pour enrichir le document et par conséquent aider les décideurs et les services financiers à prendre les bons choix stratégiques et à optimiser les prévisions budgétaires.

Chaque université est appelée alors à bien remplir les tableaux statistiques présents dans le document (le projet d'établissement P15-->24) :

- 1-Prévisions du nombre des établissements
- 2- Prévisions du nombre des étudiants par établissement.
- 3- Prévisions du nombre des étudiants par domaine d'études (CITE)
- 4- Prévisions du nombre des étudiants par type de diplôme.
- 5- Prévisions du nombre des diplômés par établissement.
- 6- Prévisions du nombre des diplômés par type de diplôme.
- 7- Prévisions du nombre des enseignants par grade
- 8- Prévisions du nombre des enseignants par domaine d'études (CITE)

- 9-taux d'encadrement par domaines d'études :
- 10- Prévisions du nombre des enseignants par établissements (CITE)
- 11- Evolution du nombre des IATOS par grade*
- 12- Prévisions du nombre du cadre Administratif et Technique par établissements (CITE)
- 13- Prévisions du nombre des ouvriers par établissements (CITE)
- 14- Taux de soutien administratif: nbe étud/administratif et technicien
- 15- Taux de soutien des ouvriers : nbe étud/ouvriers

V. DÉROULEMENT DE LA DEUXIEME ET DE LA TROISIEME JOURNEE DE LA FORMATION (20 et 21/06/2019) :

Les sujets traités pendant la deuxième et la troisième journée de la formation étaient d'une grande importance et a sollicité un grand intérêt de l'équipe de l'unité GBO au Ministère ainsi que nos collègues des universités.

En effet les exposés assurés par nos collègues de l'université de SIENNE traitaient des thématiques importantes et d'actualité pour les universités notamment :

- La structuration du budget de l'université de SIENNE et le lien entre les crédits et la performance ;
- Les types de comptabilités exercées avec des exemples concrets.
- Le système d'information budgétaire utilisé et exposé des différentes composantes de l'application.

EN GUISE DE CONCLUSION, les sujets traités ainsi que les ateliers et exercices assurés pendant les 3 journées étaient harmonisés et complémentaires et ont contribué à la maîtrise et à l'appropriation des différents outils de planification budgétaires pluriannuelles ainsi qu'à la connaissance des bonnes pratiques exercées dans les universités Italiennes et spécialement au sein de l'université de SIENNE.

COMPTE RENDU DE LA FORMATION TENUE PAR L'UNIVERSITÉ DE SIENNE

Le travail de l'Université de Sienna dans le cadre du deuxième atelier de formation à l'échelle locale, prévue par le projet SAGESSE (WP2) et concernant la planification budgétaire, était divisé en trois sections différentes. Pendant la première, les différents processus décisionnels, les fonctions du budget et les différents types et structures de budget ont été traités ; lors de la deuxième le lien entre la planification budgétaire et la planification de la performance managériale a été approfondi ; tandis que le troisième était dédié à la présentation de l'expérience UNISI sur la programmation budgétaire pluriannuelle, du système d'information budgétaire et son utilité dans le dialogue de gestion et dans la négociation budgétaire.

Il convient de souligner ici que, dans le cadre de cette activité de formation, on a essayé de consacrer un espace suffisant à la réflexion et aux applications pratiques, afin de donner une correspondance immédiate aux concepts théoriques utilisés.

Première session

Dr. Daniela Sorrentino, chercheur post-doc à l'Université de Sienna en sciences économiques et management, a d'abord clarifié la relation entre la programmation stratégique (qui concerne la définition des politiques et des programmes) et la planification budgétaire (traduction des choix programmatiques en termes économiques-financiers), à considérer comme deux processus différents mais étroitement liés.

Étant donné que s'occuper de programmation et planification conduit inévitablement à aborder la question de la façon dont les décisions sont prises dans toutes les organisations et aussi dans les administrations publiques comme on peut considérer les universités tunisiennes, l'attention a ensuite été tournée vers les trois principaux modèles de décision traditionnellement discutés dans le débat théorique et, à l'exception de la version absolue du modèle rationnel, trouvés dans la pratique :

- le modèle rationnel, avec ses variantes de la rationalité absolue et limitée ;

- le modèle des comparaisons limitées ultérieures;
- le modèle mixte.

Seulement après avoir dûment abordé ces aspects et après avoir évoqué les trois fonctions (politique, de guide, d'autorisation et limite) généralement attribuables à un budget, la discussion a été axée sur les différents types de budgets (financier, patrimonial et économique – en fonction de la nature des valeurs qu'ils contiennent) et sur les différentes structures budgétaires :

- **line-item budget** : un budget dont la structure est basée sur des postes de dépenses détaillés et distincts en dépenses courantes, dépenses d'investissement ou en capital et frais de remboursement de prêts. Cette structure est liée à un contrôle de la part de l'organe volitif très rigide, ce qui incite ce dernier à se concentrer sur les détails financiers et, parfois, à perdre de vue le champ stratégique et programmatique des décisions ;
- **program budget** : un budget dont les informations comptables sont organisées par programmes, c'est-à-dire par ensembles d'activités coordonnées visant à atteindre des objectifs spécifiques. Par le biais du budget, les programmes sont définis, financés et posés sous la responsabilité d'une ou de plusieurs unités organisationnelles. Ce n'est qu'au sein de chaque programme financé que les dépenses sont disjointes de plusieurs détails, mais en laissent généralement un certain degré de discrétion dans la redistribution au moins dans les macro-classes autorisées pour chaque programme. La base comptable d'un program budget peut être, en principe, à la fois financière et économique, mais la base financière a toujours été prédominante pour ce format ;
- **performance budget** : un budget qui lie l'utilisation d'un montant attendu de ressources à utiliser à un niveau de résultat défini, qui peut être exprimé en quantité et en qualité du volume de production (output) nécessaire pour satisfaire un niveau identifié d'une classe spécifique de besoins du public et / ou en termes d'impact (outcome) qui devraient être produits à la suite des activités planifiées qui généreront les coûts inclus dans le budget. La base comptable du budget est économique et la comptabilité adoptée a une base économique et patrimoniale. Enfin, les budgets (économique, financier et patrimonial) produits par l'Université de Sienne ont été montrés à titre d'exemples et le travail en group ci-dessous a été présenté et expliqué.

Toutefois, considérant que, afin de permettre une réflexion adéquate des participants (divisés en trois groupes différents), il était nécessaire de consacrer plus de temps que prévu à l'exercice, son exécution a été reportée à l'après-midi, laissant la conclusion et le retour des travaux au lendemain matin.

A cet égard, un des trois groupes a décidé de réfléchir sur l'objectif stratégique lié à l'amélioration de l'employabilité des étudiants plutôt que sur un objectif d'internationalisation. Pour ce qui concerne les autres deux groupes, ils se sont plutôt concentrés sur l'internalisation. Un des leurs a choisi l'objectif stratégique de l'amélioration de la position dans le classement international. L'autre a choisi l'objectif stratégique de l'attraction de plus étudiantes étrangères à atteindre par la réalisation d'un objectif opérationnel lié à l'augmentation des cours offerts en anglais et d'un objectif opérationnel lié à l'amélioration du partenariat international.

Les trois groupes ont effectué l'exercice correctement, sans faire état de critiques particulières dans la compréhension des différentes logiques qui se cachent derrière un budget programme et un poste budgétaire.

Deuxième session

L'aspect fondamental traité dans la deuxième session de formation concerne le lien qui doit exister, logiquement et selon un orientation vers les meilleures pratiques, entre la planification des ressources financiers et la planification de la performance managériale. En particulier, après avoir insisté de nouveau sur l'importance de lier correctement la planification budgétaire à la programmation stratégique, Dr. Vania Palmieri (chercheur post-doc à l'Université de Sienne en sciences économiques et management), a centré la discussion sur la nécessité de lier la planification budgétaire à la définition des objectifs opérationnels attribués aux dirigeants, c'est-à-dire à la sphère de gouvernance du directeur général et donc à l'infrastructure technico-administrative. La composante académique est en effet encadrée dans une logique et suit une logique basée sur les principes d'autonomie et d'autorégulation du travail professionnel (au sens large). Les universités définissent généralement leurs axes stratégiques en termes de recherche et d'enseignement (ainsi que leur troisième mission et donc leur impact sur le contexte extérieur), mais l'activité des individus n'a pas

d'objectifs opérationnels spécifiques dont la réalisation est mesurée par des indicateurs spécifiques.

C'est un lien qui apparaît immédiatement dans le budget de performance, alors que ce n'est pas le cas dans les deux autres structures budgétaires. En cas d'adoption d'un autre type de budget, le lien est exprimé dans d'autres documents, c'est-à-dire dans ceux que nous appelons habituellement plans de performance.

De toute façon, l'établissement d'un tel lien nécessite l'introduction d'une comptabilité analytique, facilitée à son tour par l'utilisation d'un système de comptabilité d'exercice.

pour cette raison, après avoir présenté le cas des universités italiennes comme un cas dont le processus de connexion entre planification budgétaire et cycle de performance ne peut être considéré comme pleinement réalisé, en raison de la mise en place récente et plutôt progressive d'un système de comptabilité analytique, l'attention a été portée à cette dernière, en présentant ses fonctions et éléments fondamentaux (plan des comptes et plan des centres de responsabilités) et en proposant l'exercice de réflexion montré ci-dessous.

Bien que l'exercice ait été conçu pour être réalisé en groupes, les participants, peu familiarisés avec la comptabilité analytique, ont demandé qu'il soit effectué sous forme de discussion dirigée par le formateur. Néanmoins, leur participation a été très active et ils ont démontré une orientation vers les meilleures pratiques quand il est le cas de réfléchir sur les « déterminations analytiques ».

Troisième session

La troisième session était consacrée à la présentation du processus de préparation du budget de l'Université de Sienne. À cet égard, le Professeur Pasquale Ruggiero, Professeur en management et sciences économiques et Délégué du Recteur pour le bilan, a évoqué le calendrier de la planification des ressources financières, les organes impliqués et les aspects les plus critiques à prendre en compte.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ETZIONI A. (1967), "Mixed-Scanning: A Third Approach to Decision Making", *Public Administration Review*, vol. 27, no. 5, pp. 385-392.

Lindblom, C. E. 1959. "The Science of 'Muddling Through'." *Public Administration Review* 19(2): 79-88.

March, J.G., and H.A. Simon. 1958. *Organizations*. Wiley.

March, J. G. (1978). "Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice." *The Bell Journal of Economics*, 587-608.

Mussari, R. (2017), "La programmazione e la pianificazione", in *Economia delle amministrazioni pubbliche*, 2nd edition, McGraw-Hill

Schick, A. (2007). *Performance budgeting and accrual budgeting*. *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 109-138.

Merchant, K. A., and Van der Stede, W. A. (2012), "Financial Responsibility Centers", in *Management Control Systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, pp. 261-305. Pearson.

LISTE DES PARTICIPANTS

NOM	PRENOM	INSTITUTION	POSITION
Romano	Paola	UNIMED	Chargée de l'administration des projets internationaux
Palmieri	Vania	Université de Sienne	Chercheur
Sorrentino	Daniela	Université de Sienne	Chercheur
Ruggiero	Pasquale	Université de Sienne	Professeur et délégué du Recteur pour le bilan
Salem	Cherif	Université de Tunis	Sous-directeur
Maaref	Adel	Université de Tunis	Secrétaire Général
Dachraoui	Oussama	Université de Tunis El Manar	Secrétaire Général
Oueslati	Anis	Université de Tunis El Manar	Chef du service financier
Boutabba	Wahida	Université de Carthage	Secrétaire Général
El Euch	Naoufel	Université de Carthage	Directeur des services communs
Harbi	Neila	Université de Sousse	Directrices des Affaires Académiques
Bouraoui	Manel	Université de Sousse	Chef Service Programme et examen
Damak	Slim	Université de Sfax	Sous-directeur financier
Jarraya	Mohamed	Université de Sfax	Chef de Service du Budget
Romdhane	Mehrez	Université de Gabès	Vice-président
Amamra	Amara	Université de Gabès	Secrétaire Général
Hidri	Imed	Université de la Manouba	Secrétaire Général
Amnouchi	Khalil	Université de la Manouba	Administrateur Conseiller
Bel Hadj Salah	Hedi	Université de Monastir	Président
Grissa	Kalthoum	Université de Monastir	Administrateur Conseiller
Msakni	Leila	Université de Monastir	Sous-Directeur des affaires financières

Brahem	Abir	Université de Monastir	Ingénieur en chef en statistique
Hedhli	Hatem	Université Virtuelle de Tunis	Directeur des services communs
Faten	Najar	Université Virtuelle de Tunis	Responsable de budget
Hanzouli	Mabrouk	Université de Kairouan	Secrétaire Général
Said	Kamel	Université de Kairouan	Vice-Président
Mansouri	Ali	Université de Gafsa	Vice-président
Mabrouki	Belgacem	Université de Gafsa	Directeur des services communes
Naghmouchi	Moez	Université de Jendouba	Chef de Service
Radhouani	Dalel	Université de Jendouba	Sous Directrice
Zahi	Wiem	Université Ez-Zitouna	Secrétaire Générale
Mougou	Mouna	Université Ez-Zitouna	Chef service financier
Talbi	Habiba	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Directeur de l'Unité DGRU
Nefzi	Sofien	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Sous-directeur
Zaiem	Riadh	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Directeur
Fazaa	Mohsen	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Directeur
Aguir	Kmayes	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Membre de l'Unité GBO
Kacem	Anis	Instance Nationale de l'Evaluation, de l'Assurance Qualité et de l'Accréditation	Ingénieur Général, Directeur
Ziedi	Zouheyer	Instance Nationale de l'Evaluation, de l'Assurance Qualité et de l'Accréditation	Sous-directeur

PHOTOS













SAGESSE

Titre document	Rapport du 2ème atelier de formation locale WP2 (Monastir 19-20-21 juin 2019) sur « La planification budgétaire dans le cadre de l'élaboration du Projet Etablissement »
Titre projet	SAGESSE « Amélioration de la Gouvernance dans le système de L'enseignement Supérieur en Tunisie »
Projet No	586339-EPP-1-2017-1-IT-EPPKA2-CBHE-SP
Lot de travaux	WP2 "Formation des Formateurs pour le personnel interne de l'EES en matière d'assurance qualité et de planification stratégique"

Le projet SAGESSE, Amélioration de la Gouvernance dans le système de l'Enseignement Supérieur en Tunisie, cofinancé par le programme Erasmus+ de l'Union Européenne, vise à moderniser le système d'enseignement supérieur en Tunisie en renforçant son système d'assurance qualité, les mécanismes de gouvernance et de financement basés sur les résultats.

Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Cette communication reflète uniquement les opinions de l'auteur, et la Commission ne peut être tenue responsable de tout usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union