

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS UNIVERSITAIRES EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Par

AKONO ONGBA SEDENA,
Maitre-Assistant de Droit public
Université de Yaoundé II
Cameroun

Résumé :

L'autonomie est un attribut originel des institutions universitaires. Initialement ecclésiastiques, la laïcisation progressive des Universités occidentales en général, et françaises en particulier, n'a guère dépouillé ces personnes publiques des libertés et franchises qui leur sont inséparables. Ces dernières comportent une connotation financière : l'autonomie financière en vertu de laquelle, l'Université est habilitée à réaliser ses activités budgétaires et comptables en marge de l'État, ou sous contrôles étatiques allégés, le cas échéant. Pourtant, en Afrique Noire francophone, leur organisation sous la forme juridique d'établissement public, inspirée du modèle français, est de nature à dénier les Universités d'État de leur autonomie financière. Celle-ci est comme fragilisée par une centralisation financière outrancière, elle-même aggravée par une décentralisation financière artificielle. Bien plus, les contrôles multiples dans lesquels sont enserrées leurs activités budgétaires et comptables, achèvent de révéler qu'en Afrique Noire francophone, l'autonomie financière des Universités reste à conquérir.

Mots-clés : *Régime financier, autonomie, établissement public, Université.*

Abstract:

Autonomy is an original attribute of university institutions. Initially ecclesiastical, the progressive laicization of western universities in general, and French in particular, has scarcely deprived these public figures from liberties and franchises which are inseparable to them. These latter comprise a financial connotation: the financial autonomy according to which, the University is endowed to carry out its budgetary and accounting activities besides the State or under the State control, where appropriate. However, in sub-Saharan French-speaking African countries, their organization under the legal form of public establishment, inspired by the French model, is by nature to deny to State universities their financial autonomy. This one is weakened by unacceptable financial centralization, itself aggravated by an artificial financial decentralization. In addition, multiple controls within which their budgetary and accounting activities are included, reveal that in sub-Saharan French-speaking African countries, the financial autonomy of universities is still to be conquered.

Key words: *Financial autonomy, public establishment, University*

INTRODUCTION

Originalité, complexité et liberté ! Tels sont les principaux attributs susceptibles de caractériser les institutions¹ universitaires autant dans leur ipséité, que dans leurs rapports séculaires au pouvoir, invariablement ecclésial ou laïc. En effet, les Universités apparaissent dans la culture occidentale ou précisément européenne, avant l'avènement de l'État moderne². De manière progressive, le modèle universitaire européen et singulièrement français s'étend Outre-mer³, subissant à chaque fois, des contraintes et adaptations socio-politiques conjoncturelles. L'Afrique n'échappe guère à cette vague « universalisante ». Ici, les puissances impérialistes envisageaient l'éducation des Africains par la création des Universités, comme un instrument de perpétuation du modèle social constitué d'une élite occidentalisée. Pour sa part, l'élite africaine nouvellement indépendante

considère les Universités, depuis la première conférence internationale sur l'enseignement supérieur tenue à Tananarive en 1962, comme « des instruments du progrès national devant assurer la formation des cadres africains pour remplacer le personnel colonial et contribuer à la formation politique des nouvelles nations ainsi qu'à leur développement en leur produisant des savoirs utiles »⁴. Plus d'un demi-siècle après les indépendances, le discours cognitif autour de la contribution de l'Université à la décolonisation commence à être suranné. En revanche, demeure aussi actuelle que difficilement discutable, l'existence d'une controverse doctrinale autour des missions ultimes ou des fonctions téléologiques des institutions d'enseignement supérieur et de recherche en général, et des établissements publics universitaires en particulier⁵. Ancienne et ontologiquement

¹L'institution sera envisagée ici dans le sens où la définit Maurice Hauriou. Il s'agit d' « une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social, pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de commun dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures », HAURIU (Maurice), *Théorie de l'institution et de la fondation (Essai de vitalisme social)*, Cahiers de la nouvelle journée, 1925, n°4, p.7. En d'autres termes, les institutions universitaires pourraient être considérées, toujours selon la théorie de Maurice Hauriou, comme « des éléments de l'organisation sociale, à l'exclusion des moyens de la technique du droit », SFEZ (Lucien), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, Quadrige, 2003, pp. 835-837.

² DELAUNAY (Benoît), « De l'Europe des Universités aux universités européennes », *AJDA*, n°34/2017, 16 octobre 2017, p.1913.

³ CHARLE (Charles), VERGER (Jaques), *Histoire des universités, XIIème-XXIème siècles*, Paris, PUF, coll. Quadrige, Manuels, 1994, pp.7-20.

Voir aussi : GAUDEMET (Paul-Marie), « L'autonomie des universités françaises », *RDP* 1961, pp21-39, Spéc., p 24.

FORTIER (Charles), « La décentralisation universitaire », *AJDA* 2009, p.2089. L'auteur fait valoir qu'il existe de fortes similitudes entre la décentralisation territoriale et la décentralisation universitaire.

⁴ CHARTON (Hélène), « *L'homo academicus* : les limites de la fabrique d'une élite universitaire en Afrique de l'Est », *Outre-Mers, Revue d'histoire, Enseignement supérieur et université des espaces coloniaux*, 1er semestre 2017, Société française d'Histoire d'Outre-Mer, pp 127-148, Spéc., p 127.

⁵ La transition notionnelle entre « institutions universitaires » et « établissements publics universitaires » n'est guère fortuite. Sociologiquement appréhendée, l'« institution » universitaire envisage l'université comme une réalité, un objet social, tel qu'apparu au XIIIe siècle et sans cesse en mutation. Dans ce sens, Caroline BRAUD, écrit : « l'université se définissait toujours par son caractère d'institution officielle, fondée et reconnue par une autorité religieuse ou politique : au pape et l'empereur s'ajoutent de plus en plus rois, princes, villes et communautés religieuses dont les

attachée à la vision originelle de l'Université⁶, la conception libérale de l'Université est théorisée en Allemagne au début du XV^e siècle par Wilhem Von Humboldt, fondateur de l'Université de Berlin. En France, cette conception émerge dès l'avènement de la Troisième République. Cette conception s'analyse comme la dimension scientifique de la démocratie libérale. Celle-ci consiste à respecter les libertés individuelles des enfants et parents ainsi que la liberté intellectuelle des maîtres contre toute tentative visant à imposer des vérités officielles, ou de limiter artificiellement l'accès à l'instruction⁷. En substance, la conception libérale de l'Université postule la vocation de cette institution à quérir la

science et la vérité sans devoir se préoccuper de l'utilité sociale de celles-ci. Il s'agit de faire de la science pour la science, de rechercher la vérité pour elle-même, dans l'unique but d'accroître le capital culturel de l'humanité et de constater le niveau d'appropriation de cette culture par les apprenants. L'industrialisation de la société occidentale, la prolifération des Universités dans l'Amérique capitaliste et la colonisation suivie de la décolonisation de l'Asie et de l'Afrique, ont favorisé l'émergence d'une conception fonctionnelle de l'Université. Désormais, le postulat nouveau est le suivant : l'Université ne saurait constituer une tour d'ivoire insensible à sa vocation utilitaire⁸. Dans cette perspective, les institutions

décisions n'avaient qu'une portée nationale ou locale ». Voir : BRAUD (Caroline), *Les établissements publics universitaires*, Thèse, Université de Lille, 1994, p.50.

En revanche, le concept d'« établissement public universitaire » est davantage juridiquement connoté. Il est substantiellement chargé de l'idéologie d'une philosophie juridique connue : la théorie du service public.

Introduite subrepticement en France par la loi impériale du 10 mai 1806 qui avait fait de l'enseignement à tous les degrés un établissement national avec une personnalité morale distincte de l'État (à ce sujet, lire : LACLAU (Jules), *Le régime financier des universités*, thèse pour le doctorat, sciences politiques et économiques, Faculté de droit de l'université de Paris, imprimerie Henri Jouve, 1905, p.15.

La notion sera affinée par la doctrine à la lumière d'une certaine évolution jurisprudentielle .Elle exclut d'office l'objet, c'est-à-dire la nature de l'enseignement dispensé. Voir : Arrêt DEFRAISSE, CE, 21 avril 1944, R. 129, à propos de l'École de physique industrielle de la ville de Paris. En revanche, deux critères émergent : la nature de l'établissement (rattachement à la faculté de sciences de Paris) et l'octroi de la personnalité juridique. Cf., TOULEMONDE (Bernard), *Les libertés et franchises universitaires en France*. Thèse, Université de Lille. II, 1971, 2 tomes, p. 68. Note 20. La précision conceptuelle qui précède en appelle une autre. Il s'agit d'un distinguo à opérer entre « université » et « enseignement supérieur ». Dans le système français, l'Université se caractérise au plan

organique par un réseau d'établissements publics dont l'accès est libre, moyennant l'obtention du Baccalauréat. À côté de cette première catégorie, existent « les grandes écoles » dont l'admission sur concours, est généralement préparée par les classes dites, préparatoires.

Sur cette question lire utilement : BEAUD (Olivier), CAILLE (André) et alii. *Refonder l'université : pourquoi l'enseignement supérieur reste à (re)construire*, Paris, éd, la découverte, 2010, pp. 16-17 et p. 102.

En Afrique Noire francophone, le schéma n'est pas totalement similaire à celui de la France. Certes, les universités sont dans la plupart des cas établissements publics, mais les critères des conditions d'admission ne suffisent pas à distinguer ceux-ci de l'enseignement supérieur. Car autant l'admission dans certains établissements publics universitaires est libre sous réserve de l'obtention du baccalauréat, autant l'entrée dans certaines écoles et facultés publiques se réalise par voie de concours. En revanche, l'enseignement supérieur en Afrique noire francophone comprend également des établissements privés ou instituts privés d'enseignement supérieur.

⁶Entendue comme association ou corporation de maîtres et d'étudiants.

⁷TOULEMONDE (Bernard), *Les libertés et franchises universitaires en France*, op.cit., passim.

⁸SCHAEFFER (Véronique), « Les universités sur le chemin du management stratégique », *Revue française de gestion*, n°191/2009, pp 33-48, Spéc., p34. L'auteur souligne que la science est aujourd'hui gérée stratégiquement, ce qui a un impact sur la

universitaires doivent se mettre au service de la société en répondant à la demande sociale sur le double plan de la formation des cadres et de la recherche. Au surplus, dans cette conception nouvelle, le modèle socialiste est à distinguer du modèle américain⁹. Or, l'accomplissement de toute mission exigeant, au préalable, l'existence de moyens idéalement efficaces, efficients et suffisants, il convient de s'attarder sur le régime financier¹⁰, en particulier, du point de vue de l'autonomie, qui constitue la spécificité des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone. D'office, il convient d'indiquer que les pays sélectionnés à titre d'échantillonnage dans la présente étude sont : le Cameroun, le Burkina-Faso, la Côte-D'ivoire, le Gabon, le Niger, le Tchad, le Togo et le Sénégal. Trois considérations motivent ce choix. La première est d'ordre historique. Ces différents pays furent des colonies françaises, ou placés sous administration française avant leur

accession à l'indépendance. La deuxième considération est d'ordre géopolitique : il s'agit de pays qui appartiennent à deux grands espaces d'intégration différents à savoir, la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) et l'Union Économique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA). La troisième qui rejoint la première est, outre l'appartenance à la francophonie, la similarité des systèmes universitaires appliqués ici et là ; inspirés qu'ils sont, au moins en partie, du système universitaire français.

Au bénéfice de la précédente observation, la présente recherche s'insère dans la dimension juridique et singulièrement financière de la controverse entre la conception libérale à la conception fonctionnelle ou utilitariste de l'Université¹¹. S'il est hors de doute que la prolifération mondiale des Universités est allée de pair avec la démocratisation de l'accès à ces institutions autrefois élitistes¹², la curiosité du juriste est aiguë par une

gestion des universités financées par des fonds publics.

⁹ Lire à ce sujet KERR (Clark), *Uses of University (Métamorphose de l'université)* éd., Economica et humanisme, 1967, pp. 93-94, cité par TOULEMONDE (Bernard), *Les libertés et franchises universitaires en France, op.cit.*, pp. 93-94. L'auteur explique que, dans la conception socialiste de l'ex-URSS, l'Université n'est qu'un instrument du régime politique en vue de former un Homme nouveau. Le modèle américain quant à lui postule la préposition des universités au service des intérêts de la nation qu'elle doit servir de manière presque servile

¹⁰ Dans ce sens, Jean Bodin écrivait que « l'argent est le nerf de la République ».

Cf., BODIN (Jean), *Les six Livres de la République*, Paris, éd., Du Puy, 1581, p. 855.

¹¹ La question n'est guère nouvelle chez les sociologues de l'éducation. Ceux-ci distinguent substantiellement la finalité ou la mission essentielle et intentionnelle de l'Université, des fonctions assignées ou attribuées à cette institution par la société. Ainsi, les premières, internes, sont celles que l'Université s'assigne à elle-même. Elles consistent à concevoir, à valoriser la culture et à former

l'Homme de manière optimale. À l'opposé des premières, les secondes, externes, consistent en la formation des élites, la préparation professionnelle. Elles constituent un moyen d'ascension sociale. Cf. DURKHEIM (Émile), « *L'évolution pédagogique en France* », Paris, PUF, 1969 ; *Éducation et sociologie*, Paris, PUF, 1969.

-FOURRIER (Charles), *Dynamique institutionnelle de l'enseignement supérieur*, Paris, LGDJ, 1971, cités par TOULEMONDE (Bernard), *Les libertés et franchises universitaires en France, op.cit.*, p. 52.

En Afrique, les sociologues de l'éducation se montrent, depuis quelques décennies, préoccupés par le système d'Enseignement supérieur en Afrique.

Dans ce sens, voir :

-RONTOPOULOU

LAMOURE (Jeanne), « L'université africaine à la croisée des chemins », *Afrique contemporaine*, Numéro spécial, 4^{ème} trimestre 1994, pp 149-161.

-ADJO QUASHIE (Maryse), « L'université du Togo », *Afrique contemporaine, op.cit.*, pp 162-174.

¹² CHARLE (Christophe), VERGER (Jacques), *Histoire des Universités, op.cit.*, pp. 199-280. L'auteur souligne sur ce point précis que la société globalisée a muté en une société de l'économie du savoir.

observation porteuse de quelque questionnement. D'une part, la réponse de l'État moderne à la controverse entre les conceptions libérale et fonctionnelle de l'Université paraît encore fort ambiguë, même si la balance semble davantage incliner au profit de la conception fonctionnelle. En effet, après avoir érigé les politiques publiques d'éducation au rang constitutionnel ou, au moins législatif, nombre de jurislatores africains modernes¹³, considèrent l'Université comme un service public. Par suite, les pouvoirs publics, sous diverses formes, exercent sur celui-ci son contrôle et son autorité. Pourtant, d'autre part, la liberté étant de manière presque ontologique, inscrite dans la trajectoire historique

universelle des Universités, l'on peut dans la limite du cadre géographique sus-indiqué, interroger la compatibilité des règles financières applicables aux établissements publics universitaires avec le trait originel et original de ceux-ci : leur autonomie. Celle-ci postule la reconnaissance par le droit positif, de certaines habilitations propres, au profit de la personne titulaire. Dans sa connotation financière, l'autonomie comporte au moins une dimension budgétaire et comptable. L'autonomie budgétaire est « la liberté d'emploi des recettes par les institutions bénéficiaires de l'autonomie financière »¹⁴. Sa dimension comptable touche aux recettes¹⁵, dans le sens où « avoir la maîtrise de ses recettes est pour une

¹³ Voir en France alinéa 13 du préambule, Constitution du 27 octobre 1946, réitéré par la Constitution du 04 octobre 1958.

Le préambule des constitutions du Cameroun, du Gabon, du Tchad, de la Côte-d'Ivoire, du Togo, du Niger, du Bénin, du Sénégal réaffirment les dispositions des principaux instruments internationaux consacrant la protection par l'État, du droit à l'éducation ou à l'enseignement. Il s'agit notamment de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 (visée en particulier par les constitutions gabonaise et sénégalaise), de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, de la Charte des Nations-Unies, des Pactes internationaux relatifs aux Droits civils et politiques de 1966, et de la Charte africaine des Droits de l'Homme.

Dans le cas singulier du Cameroun, outre que le constituant indique clairement que le préambule fait partie intégrante de la Constitution (article 65, loi n° 96/06 du 18 janvier 1996), le corpus de cette loi constitutionnelle vise encore le droit à l'éducation comme l'un des droits fondamentaux du citoyen qui sont du domaine de la loi. Article 26 f. loi constitutionnelle susvisée.

Dans le même ordre d'idées, sur le droit à l'éducation et à l'enseignement, voir notamment :

- Gabon : article 1^{er} alinéas 18 et 19, loi n° 3/91 du 26 mars 1991, révisée le 11 juillet 2018.
- Tchad : article 35, Constitution du 30 mars 1996, révisée.

- Article 9, loi constitutionnelle n° 2016-886 du 08 novembre 2016, portant Constitution de la République de Côte-d'Ivoire.
- Togo : articles 30 et 40 de la Constitution du 26 novembre 2010.
- Bénin : article 13, loi n° 90-32 du 11 décembre 1990.
- Sénégal : articles 17 et 18 de la Constitution du 07 janvier 2001, révisée le 05 avril 2016.

À la suite du constituant, le législateur dans la majorité de ces États proclame l'éducation comme priorité nationale. Par exemple :

En Côte-d'Ivoire : article 1^{er} de la loi n° 95-696 du 05 septembre 1995 relative à l'enseignement : « l'éducation est l'une des priorités de l'État. Elle constitue le service public de l'enseignement ».

Au Burkina Faso : article 3 de la loi n° 013-2007/A du 30 juillet 2007 portant loi d'orientation de l'éducation : « l'éducation est une priorité nationale ».

Au Niger : article 7, loi n° 98-12 du 1^{er} juin 1998 portant orientation du système éducatif nigérien.

Au Tchad : article 1, alinéa 2 de la loi 06-016, 2006-03-13, portant orientation du système éducatif tchadien.

Au Cameroun, loi n° 005/2001 du 16 avril 2001 portant loi d'orientation de l'enseignement supérieur, article 3 al. 1.

¹⁴ DUSSART(Vincent), Préface à PALMA-ALMARIC (Valérie), *L'autonomie financière des autorités indépendantes*, Thèse, Paris, L'Harmattan, 2017, p 12.

¹⁵ DUSSART(Vincent), Préface à PALMA-ALMARIC (Valérie), *op.cit.*, *ibid.*

institution gage d'indépendance forte »¹⁶. L'autonomie financière signifie également la libre exécution des dépenses, ou en tout état de cause, à l'abri des contrôles préalables exercés par l'État. L'autonomie financière postule encore l'allègement substantiel de contrôles étatiques *a priori*, au profit des contrôles *a posteriori*, le cas échéant.

D'emblée, leur qualification¹⁷ comme « établissements publics » justifie l'application aux Universités des normes classiques du droit de la décentralisation technique ou par service, encore appelée décentralisation fonctionnelle. Il en est de même de certaines règles de droit public financier, régissant ce type d'établissements publics. De plus, l'Université s'inscrit dans le cadre de l'organisation de l'État¹⁸. D'ailleurs, la conception fonctionnelle de l'Université porte implicitement l'idée selon laquelle, cette institution doit servir à

l'aménagement du territoire. En clair, l'Université demeure un service public auquel l'État alloue les moyens matériels et financiers nécessaires à son bon fonctionnement. En retour, incombe à cette institution, l'obligation de rendre compte à l'État, sous la tutelle duquel il est placé, de l'accomplissement de ses missions et de l'utilisation des ressources reçues. Ce qui précède autorise donc à penser que la qualité de la gouvernance financière des établissements publics universitaires peut, même par extension, déterminer ou servir de parangon à l'administration sinon des autres démembrements infra-étatiques, du moins, de l'État lui-même. En effet, au moment où une frange de la doctrine constate la transformation du droit public en Afrique¹⁹, l'on pourrait ajouter que le régime financier des établissements publics universitaires s'inscrit dans le registre du discours scientifique autour de la

¹⁶*Ibidem*.

¹⁷ En France d'une part, les bases lointaines de ce qui peut être appelé « la décentralisation universitaire », pourraient remonter à la loi impériale du 10 mai 1806. Cette loi faisait de l'enseignement à tous les niveaux, un établissement national doté d'une personnalité morale distincte de l'État. Cf., LACLAU (Jules), *Le régime financier des universités*. Thèse, op.cit., *ibid*.

Sous notre ère, l'organisation des universités publiques en France sous la forme juridique d'établissement peut être datée de la loi Edgar Faure du 12 novembre 1968 qui aménageait les conditions d'une certaine autonomie administrative et financière des universités. Cette question a connu des évolutions notables avec notamment la loi Savary du 26 janvier 1984 et la loi Valérie Pécresse du 10 Aout 2007, relative aux libertés et responsabilités des universités.

En Afrique noire francophone d'autre part, la majorité des universités publiques bénéficient d'un statut d'établissement public. C'est le cas notamment en Côte-d'Ivoire, l'article 59 de la loi n°95-696 du 07 septembre 1995 relative à l'enseignement qui dispose « les établissements publics d'enseignement supérieur sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». Au Tchad, l'article 41 de la loi n° 06-016, 2016-03-13-PR prévoit : « les établissements d'enseignement

supérieur sont créés par la loi. Ils jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ».

Au Burkina Faso, l'article 2 du décret n°2008/516/PRES/PM/MEF, portant approbation des statuts de l'université de OUAGA II indique que : « l'université de OUAGA II est un établissement public scientifique, culturel et technique chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

Au bénéfice de cette clarification conceptuelle, l'on parlera « d'établissements publics universitaires », avec pour synonymes « universités d'État » ou encore « d'institutions universitaires publiques », par *opposition aux* « universités ou instituts privés d'enseignement supérieur ».

¹⁸ BALME (Pierre), CYTERMANN (Jean-Richard) et *ali.*, *L'Université française : une nouvelle autonomie, un nouveau management*, op.cit., p. 13. C'est précisément l'État qui définit es missions et l'essentiel du cadre juridique des établissements universitaires.

¹⁹ HOURQUEBIE (Fabrice), «Éléments conclusifs de réflexion sur les transformations contemporaines du droit public en Afrique », in ONDOA (Magloire) et ABANE (Patrick-Edgard), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2018, pp. 205-209, Spéc., p. 207.

performance de l'action publique. Celle-ci comprend, entre autres indicateurs, l'optimisation des ressources et la responsabilisation des gestionnaires²⁰ y compris, au sein des temples universitaires. Ainsi, l'autonomie financière des Universités pourrait déterminer le seuil d'appropriation de la décentralisation financière par l'État et son administration en Afrique.

Le sujet semble d'autant opportun que le désintérêt de la doctrine pour le droit universitaire²¹ est assez remarquable. La précédente observation ne vaut guère, dans l'absolu, pour le droit public français où l'on note une abondante production

scientifique sur les libertés et les franchises universitaires²², le régime financier des Universités²³, l'autonomie des Universités²⁴ et même les établissements publics universitaires²⁵. Du reste, cette production semble avoir décuplé²⁶ au sein de la communauté universitaire, suite à la promulgation de la loi du 10 août 2007, relative aux libertés et responsabilités des Universités²⁷. En revanche, le laconisme de la doctrine juridique africaine ou africaniste à ce sujet, est pour le moins effarant. Certains écrits épars abordent la thématique afférente aux établissements publics²⁸. D'autres, beaucoup plus rares, traitent du statut des Universités et de leur personnel²⁹,

²⁰ CHEVALIER(Jacques), « Performance et gestion publique », in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration, Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog*, Economica, Paris, 2011, pp. 83-93, Spéc., p.83.

²¹Constatant qu'avec la défense, l'Enseignement supérieur est le service public le moins étudié en France, Monsieur le Professeur Didier Truchet exhorte les chercheurs à s'intéresser à cette thématique :

TRUCHET(Didier), « Pour une étude du droit administratif de l'Enseignement supérieur », in *Terres du Droit, Mélanges en l'Honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, 2009, pp 363-368.

²² TOULEMONDE (Bernard), *Les libertés et franchises universitaires en France*. Thèse, Université de Lille II, 1971, 2 tomes, *op.cit.*, 763 pp.

²³ LACLAU (Jules), *Le régime financier des universités*, Thèse pour le doctorat, sciences politiques et économiques, Faculté de droit de l'université de Paris, Imprimerie Henri Jouve, 1905, *op.cit.*, 174 pp.

²⁴GAUDEMET (Paul-Marie), « L'autonomie des universités françaises », *RDP*, n° 77/I, 1961, pp. 21-39.

²⁵BRAUD (Caroline), *Les établissements publics universitaires*. Thèse, Université de Lille. 1994, 425 pp.

Voir également : *Les facultés de droit, demain ? Numéro hors-série, RDP*, Paris, LGDJ, 2013, 404 pp.

²⁶VANDENDRISCHE (Xavier), « Tempête sur l'Université », *AJDA*, 2010, p1225.

²⁷Lire utilement : FORTIER (Charles), *Dir., Université, Actes du colloque organisé les 22 et 23 octobre 2009 à Besançon par le centre de recherches*

juridiques de l'université de France-compté, op.cit., 461p.

-VANDENDRIESSCHE(Xavier), « La démocratie de délégation, un pari pour l'université », *AJDA*, n°39/2007, pp.2135-2143.

-GUISELIN (Emmanuel-Pie), « La représentation des universitaires dans les conseils de l'université : une nouvelle donne, nouvelle réforme ? », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, 2012-1, pp. 309-324.

²⁸Sur l'établissement public en droit camerounais lire notamment :

-SANDIO KAMGA (Armel-Habib), *L'établissement public en droit camerounais*, Thèse, Ph D en Droit public, Université de Yaoundé II, 2014, 399 pp.

-PEKASSA NDAM (Gérard-Martin), « Les établissements publics indépendants : une innovation fondamentale du Droit administratif camerounais », *RASJ*, Vol 2, n, °1, pp153-178.

-MONEMBOU (Cyrille), « Les personnes publiques spécialisées en droit administratif Camerounais », *Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives*, n°38, 2017, pp 223-263.

²⁹MATONS (Grosdidier), « Dix ans d'évolution des établissements publics en Côte-d'Ivoire », *Penant, Revue de droit des pays d'Afrique*, 80^{ème} année, n° 728, avril-mai-juin 1970, pp.153-180, Spéc., p168.Sur le fondement du décret 66- 134 du 16 avril 1966, l'auteur indique que l'Université d'Abidjan était un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle est née sur les cendres du Centre d'enseignement d'Abidjan, transformé en université par le décret 64-42 du 9 juin 1964.

Voir également :

des franchises universitaires³⁰, ou de manière plus prospective, de l'avenir de l'Université³¹. Moins souvent, trouve-t-on des travaux de recherche sur les établissements publics universitaires ou sur les règles financières à eux applicables en Afrique noire francophone. Pourtant, l'avènement de l'institution universitaire dans ces États anciennement administrés ou colonisés par la France, s'est opéré sous le modèle de l'établissement public universitaire³². Au bénéfice de ces observations théoriques préalables, l'on ambitionne d'analyser le régime financier des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone, sous le prisme de leur autonomie constitutive de leur spécificité. La question directrice est donc la suivante : Le régime de libertés et de franchises étant l'identité originelle et originale de l'Université, l'on est amené à questionner la compatibilité des règles financières des établissements publics universitaires³³ avec l'idéal d'autonomie rattachée de manière intrinsèque à cette catégorie de personnes publiques.

Autrement dit, les établissements publics universitaires des États d'Afrique Noire francophone bénéficient-ils d'une autonomie financière ? En mettant l'emphase sur les normes, principes et procédures de droit public financier applicables aux Universités publiques en Afrique noire francophone, l'on pourrait obtenir un indicateur pertinent du seuil d'appropriation de la décentralisation dans les pays sélectionnés, dans le sens où « le degré d'autonomie financière est un excellent étalon de la décentralisation »³⁴. L'observation qui précède induit une conséquence non moins pratique. En étudiant les règles financières régissant les établissements publics universitaires, l'on pourrait contribuer à consolider le pont qui n'a jamais cessé de faciliter l'interconnexion entre la décentralisation administrative et la décentralisation financière.

En toute hypothèse, une analyse approfondie de la question sera menée suivant les prescriptions du positivisme juridique tel que théorisé par Hans Kelsen³⁵.

-BAILLEUL(André), « *Le statut du personnel enseignant des universités au Sénégal* », *Penant*, Revue de droit des pays d'Afrique n°2, juillet-décembre 1985, pp. 277-309 ;

-NLEP (Roger-Gabriel), *L'administration publique camerounaise, contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, 1986, pp 60-64. Spéc., p 62. Selon l'auteur de regrettée mémoire, l'on pourrait observer au Cameroun, ce qui alors fût appelé « *l'Université-mère* », créée par le décret n° 62/DF/289 du 26 juillet 1962, à laquelle se sont ajoutés un certain nombre de centres régionaux universitaire. Le schéma a évolué de manière substantielle à ce jour avec l'existence actuelle de huit universités publiques, organisées sous la forme juridique d'établissement public.

³⁰CISSE(Abdoullah) « Les franchises universitaires : entre l'éthique et le droit », Leçon inaugurale prononcée à la Rentrée solennelle de l'année académique 1998-1999 de l'Université Gaston Berger, le 27 janvier 1999, *inédit*.

³¹KOFFI AHADZI (Nonou), « L'Université africaine face à son avenir : entre impasse et espoir »,

in KOFFI AHADZI NONOU, DODZI KOKOROKO, ADAMA KPODAR, et FREDERIC JOËL AÏVO, *Dir., Démocratie en questions, Mélanges en l'honneur du Professeur Theodore HOLO*, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, Toulouse, 2017, pp 33-47.

³² C'est en effet ce dernier qui a finalement prospéré en Droit français, en particulier depuis la loi Edgar Faure du 12 novembre 1968 jusqu'à une date récente, nonobstant quelques innovations majeures.

³³ Dans la limite du cadre géographique indiqué plus haut. Pour mémoire, il s'agit du Cameroun, du Bénin, du Burkina-Faso, de la Cote d'Ivoire, du Gabon, du Niger, du Togo, du Tchad et du Sénégal.

³⁴ LAVIGNE (Jean-Claude), *Finances publiques*, Cours, 1967-1968, p. 19, cité par MAITROT (J.C), *Recherche sur la notion d'autonomie financière en droit public*, Thèse pour le doctorat en Droit public, Université de Paris, PANTHEON-SORBONNE, p. 126

³⁵ KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, traduction HEISENMANN, Paris, LGDJ, 1962, pp. 111-116. Le Maître de Vienne enseigne en effet que

Sous ce rapport, l'autonomie financière des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone mérite d'être étudiée à la lumière des dispositions normatives régissant les opérations financières de ces personnes publiques originales. C'est du reste la rigoureuse fidélité aux normes posées par le jurislatureur ici et là, qui permet de tisser le fil d'Ariane de la présente recherche. Cette dernière s'attache à démontrer que l'Université publique paraît ligotée dans les serres d'un régime financier, qui annihile toute possibilité de déploiement de sa singulière identité, c'est-à-dire, son régime d'autonomie. Dès lors, l'on peut être fondé à souligner qu'en Afrique noire francophone, sous son aménagement juridique actuel, l'autonomie financière des établissements publics universitaires est, par essence fragilisée **(I)**. Pis, elle est davantage compromise par la sévérité et la multiplicité des contrôles **(II)** dans lesquels l'Université publique se trouve enserrée.

I. UNE AUTONOMIE FINANCIERE FRAGILISEE

Le statut d'établissement public conféré aux Universités d'État se conjugue avec deux attributs juridiques essentiellement enchevêtrés. Il s'agit de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. De son étymologie grecque³⁶, l'autonomie est l'attribut d'un être juridique à la fois sujet de droit et producteur de normes³⁷. Inséparable de la personnalité morale, l'autonomie est la reconnaissance à un service public³⁸, d'une capacité à être titulaire de droits et d'obligations et à avoir des intérêts juridiquement protégés, généralement séparés de ceux de l'État ou d'une autre personne publique³⁹. Ces deux attributs juridiques semblent irriguer le droit de la décentralisation, envisagée comme un pouvoir d'auto-organisation et d'autogestion d'une collectivité locale ou d'un service public. Sous cette dernière forme, l'établissement public est considéré comme le support exclusif de la décentralisation technique ou par service⁴⁰. Celle-ci comporte

la réalité juridique doit être dite telle qu'elle est formellement posée par les organes de création du droit. Cela commande que le droit soit expurgé de toute considération politique, sociale ou morale.

³⁶Auto : « soi-même » et nomos : loi.

³⁷ HERTZOG (Robert), « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification », in *Mélanges Paul Amserek*, Bruxelles, Bruyant, 2005, pp. 444-470., Spéc., p. 447.

³⁸ C'est précisément dans ce sens que l'établissement public est souvent considéré comme un mode de gestion indirecte du service public, consistant pour l'État ou une collectivité locale, à conférer une autonomie de gestion à un service donné tout en conservant les moyens de contrôle des aspects essentiels, en particulier financiers de son fonctionnement.

Lire utilement : LACHAUME (Jean-François), PAULIAT (Hélène), BOITEAU (Claudie), *Droit des services publics*, 2^e éd., Paris, Lexis-Nexis, 2015, pp. 282 et suiv.

³⁹ LINDITCH (F), *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, Paris, LGDJ, 1997, pp. 153-157. Spéc., p. 154.

⁴⁰ Même si au plan conceptuel, l'on oppose la décentralisation technique ou par service, encore appelée « décentralisation fonctionnelle » à la décentralisation locale ou territoriale, toutes deux ont pour dénominateur commun d'être une technique d'aménagement conduisant à l'autonomie juridique. La personnalité morale apparaît alors comme un préalable à toute décentralisation. C'est d'ailleurs dans ce sens que « la décentralisation par service consiste à conférer à (un service) une certaine autonomie en la dotant de la personnalité juridique ». Dans ce sens, Roger Bonnard avait déjà écrit : « la décentralisation par service c'est l'autonomie reconnue aux services publics ». Cf., BONNARD (Roger), *Précis de droit administratif*, 1935, p. 237 et 269, cité par MAITROT (J-C), *Recherche sur l'autonomie financière en droit public*, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, 1972, p.11, Cf., DE LAUBADERE (André), VENEZIA (Jean-Claude), GAUDEMET (Yves), *Droit administratif*, Paris,

une dimension financière « consistant dans l'affectation des recettes à l'ensemble des dépenses d'un service public »⁴¹. Dans le cadre de la catégorie des établissements publics objet de la présente recherche, il ne faut nullement céder à un quelconque optimisme béat. Une telle attitude consisterait à penser que les libertés et franchises universitaires ontologiquement attachées à l'institution universitaire, confèrent à celle-ci une autonomie totale et idéalement parfaite, proche ou synonyme d'indépendance. Or, dans la mesure où elle est toujours « incomplète et compartimentée »⁴², l'autonomie financière des établissements publics en Afrique noire francophone paraît, par essence, fragilisée. Cette réalité tient à la centralisation par l'État, de l'organisation financière de ces institutions d'une part (A) et à la décentralisation financière artificielle (B) des établissements publics universitaires, d'autre part.

A. LA CENTRALISATION DE L'ORGANISATION FINANCIÈRE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS UNIVERSITAIRES

L'autonomie financière qui est, de manière presque rituelle, inscrite aux côtés de la personnalité morale conférée aux établissements publics, dans les textes

instituant ceux-ci⁴³, est un critère décisif de la décentralisation. En effet, selon le Doyen Maurice Hauriou, « la décentralisation n'est plus qu'un leurre si la commune, le département, l'université, l'entreprise nationale ne sont pas dotées de ressources propres suffisantes de nature à leur permettre de remplir leur mission »⁴⁴. Car, il ne faudrait pas que la décentralisation des décisions se heurte à la centralisation persistante des moyens d'exécution⁴⁵. Cette observation savante de la doctrine conserve son autorité de nos jours⁴⁶. En effet, même si elle peut être inscrite dans le registre des notions juridiques au « contenu indéfinissable qui se mesure plus qu'elle ne se définit »⁴⁷, l'autonomie financière porte l'idée d'un certain pouvoir : celui reconnu aux Universités de « diversifier leurs sources de financement et de gérer l'allocation de leurs fonds en conservant une maîtrise des décisions stratégiques »⁴⁸. Cette autonomie comporte une double dimension institutionnelle et matérielle⁴⁹. La première réside dans la reconnaissance d'un pouvoir de décision, tant en matière de dépenses qu'en matière de recettes. La seconde consiste à assurer le financement des dépenses par des ressources propres, en

LGDJ, 1983, T1, p.104, cité par LINDITCH (Florian), *Recherche sur la personnalité morale en droit public*, op.cit., pp. 166 et 172.

⁴¹ JEZE (Gaston), *Principes généraux du droit administratif*, T 2, Paris, LGDJ, 2002, p 27.

⁴² HERTZOG (Robert), « L'autonomie en droit: trop de sens, trop peu de signification », op.cit., pp. 451.

⁴³ CONSTANS (Louis), *Recherches sur la notion et la classification des personnes morales administratives*, thèse, université de Bordeaux, 1994, p. 126.

⁴⁴ HAURIOU (M), *Précis de droit administratif*, 10^e éd., 1921, p115, cité par MAITROT (J.C), *Recherche sur l'autonomie financière en droit public*, op.cit., p. VIII.

⁴⁵ HAURIOU (M), *Précis de droit administratif*, op.cit., *ibidem*.

⁴⁶ ROUX (André), « L'autonomie financière des collectivités territoriales en Europe », *Annuaire International de Justice constitutionnelle*, 2006, pp. 499-509., Spéc., p. 449.

⁴⁷ DUSSART (Vincent), « L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels », *CNRS*, éd., 2000, pp. 12-53., Spéc., p. 13.

⁴⁸ BOYER (Vincent), « L'autonomie financière des universités d'après la loi relative aux libertés et responsabilités des universités », *AJDA*, 22 juillet 2010, pp. 316-322., Spéc., p. 316.

⁴⁹ ROUX (André), « L'autonomie financière des collectivités territoriales en Europe », op.cit., p. 501.

volume suffisant⁵⁰. Sous ce rapport, l'interprétation des normes juridiques régissant l'organisation financière des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone, révèle que l'autonomie de ces personnes publiques paraît, comme bâtie sur un château de cartes, tant ces institutions demeurent dépendantes de l'État sur le double plan budgétaire (1) et comptable (2).

1. La subordination budgétaire à l'État

Envisagé comme un corpus de normes, principes, techniques et procédures juridiques régissant la mobilisation ou la gestion des ressources et l'exécution des dépenses des personnes publiques⁵¹, le droit budgétaire appliqué par les établissements publics universitaires en Afrique noire francophone, révèle une forte subordination de ceux-ci à l'État. D'une part, en matière

de ressources, si l'on convient que la question est l'un des thèmes les plus récurrents dans les discussions sur l'autonomie⁵², l'on observe que cette dernière est encore un mythe pour l'Université publique en Afrique Noire francophone, tellement celle-ci éprouve du mal à se détacher de l'État, sa mamelle nourricière. C'est en effet l'État qui détermine encore l'existence, et quelquefois la subsistance financière des établissements publics universitaires, dont la principale ressource est constituée des subventions étatiques⁵³. Or, il est constant que, dans les conditions où un établissement public universitaire ne dispose pas de ressources propres en dépendant des subventions de l'État, son autonomie financière se révèle illusoire⁵⁴. Cette réalité n'est certainement pas exclusive à l'Afrique⁵⁵. Elle paraît aggravée ici par l'option interventionniste de l'État, elle-même compréhensible par l'inexistence, ou la subsidiarité des

⁵⁰ ROUX (André), « *L'autonomie financière...* », *op.cit.*, *ibid.*

⁵¹ ORSINI (Gilles), (*Dir.*), *Finances publiques, Dictionnaire encyclopédique*, 2^{ème} éd., Paris, Economica, Coll., Finances publiques, 2017, p 354.

⁵² LEGRAND (André), « La démocratie de délégation, un pari pour l'Université », *AJDA*, 19 novembre 2007, pp. 2135-2145, Spéc., p. 2141.

⁵³ Dans la plupart des États africains, les dispositions normatives déterminant les ressources des universités publiques indiquent principalement les subventions et contributions de l'État, auxquelles s'ajoutent de manière sinon accessoire, du moins secondaire, d'autres ressources à l'instar des droits universitaires, des dons et legs, etc. Voir notamment :

Au Cameroun : article 19 (2), loi n° 2001/005 du 16 avril 2001 portant orientation de l'enseignement supérieur :

« Les ressources des Universités d'État sont des deniers publics. Elles proviennent : - des subventions de l'État et des collectivités territoriales décentralisées ; - des droits universitaires payés par les étudiants ; - des activités de production des biens et des prestations de services ; - des dons et legs ; - des concours divers provenant de la coopération bilatérale, multilatérale ou internationale ; -

éventuellement des emprunts ». Dans le même sens, voir : article 10 du décret n° 99-201 du 17 octobre 2005 fixant les règles financières applicables aux universités.

Au Sénégal : articles 25 et 26 du décret n°2012-1269 du 08 novembre 2012, portant régime financier des Universités.

Au Burkina-Faso, articles 51 et 52, loi n° 013-2007/AN du 30 juillet 2007 portant loi d'orientation de l'éducation.

Au Niger, loi n° 98-12 du 12 juillet 1998, portant loi d'orientation du système éducatif nigérien.

Au Tchad, titre VII, article 115 de la loi 06-016 du 13 mars 2006, portant orientation du système éducatif tchadien.

⁵⁴ DE LAUBADÈRE (André), « La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités », *AJDA*, 1969, pp. 4-13, Spéc., p.6.

⁵⁵ En France par exemple, il semble que les universités publiques sont financées essentiellement par l'État. Il est même avancé un taux de 85% représentant la participation de l'État et des collectivités territoriales aux ressources de ces Universités. Lire à cet égard : DUBOIS (Didier), « Financer les Universités selon leur performance », in FORTIER(Charles), *Université, op.cit.*, pp. 291-302., Spéc., p. 291.

financements alternatifs pouvant résulter des collectivités locales ou des milieux d'affaires.

Au-delà de cette première observation relative à l'origine essentiellement étatique des ressources universitaires, la subordination financière de l'Université à l'État est consolidée par la clé de répartition desdites ressources. Dans son principe en effet, « l'autonomie financière des universités correspond essentiellement au fait que l'État reconnaît dans une certaine mesure, un pouvoir de décision aux organes universitaires dans la ventilation des ressources qui leur sont unilatéralement allouées »⁵⁶. Or, la réalité des Universités publiques en Afrique noire francophone révèle qu'ici, cette autonomie pour ces personnes publiques est encore à conquérir. Au Cameroun par exemple, l'autorité réglementaire prend le parti de ravir aux organes délibérants des Universités publiques, la clé de répartition des ressources entre Établissements et les

services communs⁵⁷. Cette solution assez autoritaire⁵⁸, illustre le droit d'intrusion que s'octroie l'État dans la répartition des ressources des Universités. Peut-être cela s'explique-t-il par l'origine étatique desdites ressources. Pourtant, une solution différente aurait pu être envisagée à cet égard. Plus respectueuse de l'autonomie financière de l'Université, elle aurait consisté comme au Sénégal, à laisser cette liberté aux organes délibérants des établissements publics universitaires⁵⁹. L'observation qui précède n'autorise guère à considérer le Sénégal comme un paradis pour l'autonomie financière de l'Université publique. Ici, l'approbation du ministre chargé des finances demeure un préalable à tout virement de crédits⁶⁰. Une autre, mais non moins importante observation qui témoigne de la subordination de l'Université à l'État au plan de l'organisation budgétaire, est l'application du principe d'annualité budgétaire aux établissements universitaires⁶¹. Pourtant, la

⁵⁶ LAMI (Arnaud), *Tutelle et contrôle de l'État sur les universités françaises, mythe et réalité*, Paris, LGDJ, 2015, p. 416.

⁵⁷ En témoigne l'article 11 du décret n° 2005/383 du 17 octobre 2005 fixant les règles financières applicables aux universités qui dispose : « (1) Les ressources de l'université sont réparties entre les Établissements et les services communs.

(2) La répartition est faite de la manière suivante :
a) Subventions de fonctionnement allouées par l'État :

-65% des services communs

-35% réparties aux différents établissements de l'Université

b) Droits universitaires générés par chaque Établissement :

-35% aux services communs

-65% réservés à l'Établissement générateur.

Les contributions des collectivités territoriales décentralisées, les ressources de la coopération internationale, les dons et legs sont utilisés dans le sens de la convention de coopération ou de la volonté du donateur ou de la partie versante. Les recettes propres générées par les services communs sont affectées à ceux-ci. Les recettes propres générées par

les Établissements et leurs frais de concours leur sont affectés ».

⁵⁸ L'interprétation de la disposition légale ci-dessus retranscrite permet de remarquer l'option autoritaire de l'État qui n'hésite pas à réglementer la répartition des ressources octroyées à l'université publique, autant par d'autres démembrements infra-étatiques, en particulier, les collectivités territoriales décentralisées, que par d'autres partenaires, nationaux ou étrangers, publics ou simplement privés.

⁵⁹ Au Sénégal par exemple, l'article 30 du décret n° 2012-1269 du 08 novembre 2012, portant régime financier des universités publiques dispose : « le montant et les modalités de recouvrement et de répartition de chacun des droits d'inscription ainsi que les réductions et exonérations éventuellement sont fixés par le conseil d'administration ».

⁶⁰ Article 30, *in fine* du décret ci-dessus visé.

⁶¹ Exception faite du législateur nigérien qui aménage de manière spéciale les calendriers scolaire et universitaire. Voir titre IV, de la loi n° 98-12 du 1^{er} juin 1998 portant orientation du système éducatif nigérien : article 48 : « (...) L'année universitaire compte vingt-cinq (25) semaines réparties en trois

spécificité de l'année académique, très souvent articulée à califourchon entre deux années civiles, synonymes de deux exercices budgétaires différents, pourrait justifier quelques aménagements législatifs au principe d'annualité budgétaire dans l'objectif d'arrimer l'exercice budgétaire au calendrier des activités de recherche et d'enseignement⁶². Car, ces activités se réalisent dans le cadre « d'une temporalité annuelle à laquelle s'ajoute la nécessité d'une temporalité infra-annuelle »⁶³.

D'autre part, dans le cadre de l'exécution des dépenses, la dépendance des établissements publics universitaires à l'État apparait comme une conséquence logique de l'observation précédemment faite au sujet des recettes. À la vérité, l'autonomie financière proclamée au profit de l'Université publique devrait conférer à celle-ci un pouvoir de libre utilisation de ses

ressources, quand bien même celles-ci seraient des subventions reçues de l'État⁶⁴. À rebours de ce schéma idéal, tout se passe comme si en matière de dépense des ressources reçues de l'État, l'Université publique en Afrique noire francophone devrait donner toute sa signification à la maxime populaire « qui paie commande ». Au Niger par exemple, le législateur organise un régime de répartition des charges liées à l'éducation entre plusieurs acteurs, notamment : l'État, les collectivités, les familles, les partenaires au développement et les autres personnes physiques ou morales⁶⁵. Au Cameroun, l'autorité réglementaire plus pointilleuse, définit comme en matière de recettes, un système de répartition des dépenses entre les services centraux des Universités publiques et les Établissements⁶⁶. De plus, même si les Universités publiques sont

(3) périodes entrecoupées de deux périodes de vacances ».

Article 49 : « Les calendriers scolaire et universitaire sont arrêtés chaque année par le(s) ministre(s) en charge de l'éducation. Ils peuvent être adaptés, dans les conditions fixées par voie réglementaire pour tenir compte des situations sociales, la plupart des états d'Afrique noire francophone animent l'année financière applicable aux universités à l'exercice budgétaire de l'État ».

Au Sénégal, voir article 2, décret n° 2012-2169 du 08 novembre 2012, portant régime financier des universités : « l'année financière applicable aux universités commence le premier janvier et s'achève le trente et un décembre ».

Au Cameroun, article 4(1) du décret n° 2005/ 383 du 17 octobre 2005 fixant les règles financières applicables aux universités.

⁶² Il n'est point rare de voir ici ou là, tel colloque, programmé dans le cadre de tel exercice budgétaire reporté à l'exercice suivant pour cause de procédure budgétaire. Ainsi, a-t-on souvent vu des sessions d'examens, des soutenances de mémoires ou de thèses, des projets de publication d'ouvrage ou de revues annulés, retardés ou reportés, non pour cause d'indisponibilité de crédits, mais à cause des procédures budgétaires.

⁶³ VATET (Jean-Sébastien), VERSCHEURE(Gwenaëlle) , « *Les finances* », in FOREST(Frédéric), *Dir, Les universités en France*,

Fonctionnement et enjeux, Publications de l'Université de Rouen et du Havre, 2012, pp 191-209, Spéc., p.208.

⁶⁴ ALMARIC (Valérie-Palma), *L'autonomie financière des autorités indépendantes*. Thèse, Paris, L'Harmattan, 2017, P .47 .

⁶⁵ Tel est l'objet de l'article 60 de la loi n° 98-12 du 1^{er} juin 1998 portant orientation du système éducatif nigérien en ces termes : « Le financement de l'enseignement et de la formation dans les établissements publics est assuré par l'État, les collectivités, les familles et toutes autres personnes morales ou physiques. La répartition des charges est la suivante :

-État : infrastructures, équipements, manuels et fournitures, charges salariales, recherche, logistique, bourses ;

-collectivités : infrastructures, équipements, fournitures, charges salariales, bourses ; maintenance, électricité, eau, téléphone.

-familles : fournitures, entretien des écoles ;

-partenaires au développement : infrastructures, équipements, formation des formateurs, bourses, recherche, logistique.

-entreprises : formation, recherche, bourse, apprentissage et perfectionnement professionnel ;
-autres personnes physiques ou morales : dons et legs.

⁶⁶ L'article 19 du décret n°2005-383 du 17 octobre 2005, fixant les règles financières applicables aux

habilités à recruter eux-mêmes leur personnel enseignant, la rémunération de celui-ci est assurée par l'État⁶⁷. Dans un tel contexte, l'autonomie financière de ces institutions paraît encore difficile. En tout état de cause, le législateur ne semble concéder nulle liberté aux établissements publics universitaires en matière d'exécution des dépenses. Bien plus, l'application des principes du droit de la comptabilité publique à ces institutions, confirme davantage leur soumission financière à l'État en Afrique Noire francophone.

2. L'application du droit de la comptabilité publique aux Universités d'État

En sus de leur subordination à l'État au plan budgétaire, la centralisation de l'organisation financière des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone tient également de l'application à ceux-ci, des règles de la comptabilité publique. La doctrine⁶⁸ considère une telle configuration comme un ultime indicateur de négation de l'autonomie financière formellement proclamée au profit des Universités d'État. Trois considérations expliquent la précédente observation.

D'abord, d'un point de vue conceptuel, le législateur ou le pouvoir réglementaire considère tous les fonds de l'Université comme des deniers publics⁶⁹. Les

universités paraît fort explicite à cet égard. Il dispose : « (1) Les dépenses se composent des dépenses de l'Université ; des dépenses des Établissements.

(2) Les dépenses de l'Université s'articulent en fonctionnement ; dépenses d'investissement

(3) Les dépenses de l'Université englobent les domaines suivants :- la planification stratégique, l'investissement, la construction, l'acquisition et la maintenance des infrastructures et équipements, au profit des services centraux et des Établissements, des dépenses des personnels permanents, des activités culturelles, sportives, sociales, la mutuelle des personnels, l'organisation des inscriptions, la confection des diplômes, les stages de formation des étudiants, à l'étranger, les soutenances de thèse, de mémoire, et rapports de stage, le perfectionnement et la formation des personnels, les missions de recherche à l'étranger, les services communs de l'Université.

(4) Les dépenses des Établissements englobent les domaines suivants : le fonctionnement courant de l'Établissement, la maintenance légère des infrastructures et des équipements, l'organisation des enseignements, examens et concours, les primes de recherche et autres frais relatifs à la recherche, les heures complémentaires, et les vacances, la gestion des activités de coopération avec les institutions nationales ou étrangères ».

⁶⁷ Au Cameroun, suivant les articles 36 et 38 du décret n°93/035 du 19 janvier 1993 portant Statut Spécial des Personnels de l'Enseignement Supérieur, la rémunération des personnels du Corps de l'Enseignement Supérieur, assurée par l'État, se compose du salaire de base indiciaire, de la prime de l'Enseignement Supérieur et de la prime de technicité. Voir aussi :

-Décret n°2002/041 du 04 février 2002 fixant les montants et les modalités de paiement des primes allouées à certains personnels du corps de l'Enseignement supérieur,

-Décret n°2009/121 du 08 avril 2009, portant création, organisation et fonctionnement d'un compte d'affectation spéciale pour la modernisation de la recherche dans les universités d'État. L'article 3 de ce décret dispose notamment que les ressources de ce compte d'affectation proviennent des contributions diverses de l'État, des fonds issus de la coopération, de toute autre ressource autorisée par la loi de finances au profit des Universités d'État, des dons et legs.

⁶⁸ TOULEMONDE (Bernard), *Les libertés et franchises universitaires en France*, op.cit., p. 339.

⁶⁹ Au Cameroun, l'article 8 du décret n° 2005/383 du 17 octobre 2005 portant règles financières applicables aux universités : « les ressources financières des universités sont des deniers publics ».

ressources des Universités d'État sont essentiellement constituées des subventions de l'État et des collectivités territoriales. Cependant, cette catégorie de ressources n'est point exclusive ; d'autres pouvant résulter des dons et des legs ou alors de la coopération susceptible de s'établir entre les Universités et des organismes publics ou privés. Dans la gestion de cette dernière catégorie de ressources, les Universités pourraient bien être exemptées des règles de la comptabilité publique⁷⁰. L'hypothèse est d'autant plausible qu'au Cameroun par exemple, la clé de répartition réglementaire entre les recettes de l'Université et celles des établissements, offre la latitude d'utiliser les ressources issues des conventions de coopération ou des dons et des legs, selon la volonté du donateur ou de la partie versante⁷¹. L'exemption ainsi envisagée, appliquée même seulement à cette catégorie de ressources, aurait l'avantage d'épargner l'Université et ses partenaires, des procédures quelque fois

tracassières et porteuses d'inefficacité de la gestion financière publique. De manière concrète, l'autorité compétente pourrait instituer pour cette catégorie de ressources, une zone franche universitaire⁷². Ensuite, la seconde considération subséquentement liée à la première, est de nature fonctionnelle. Elle consiste à constater l'absence d'autonomie financière des Universités dans les procédures d'exécution des dépenses universitaires. Selon le droit positif de plusieurs pays africains, ces procédures sont soumises aux mêmes règles et principes que ceux de la comptabilité publique de l'État, sous réserve de ceux applicables aux établissements publics⁷³.

La dernière considération est d'ordre statutaire. Elle concerne la situation juridique de l'agent comptable au sein des établissements publics universitaires. Dans la majorité des cas, il s'agit d'un fonctionnaire nommé par le ministre des Finances⁷⁴. Cette situation présente l'avantage de placer l'agent comptable dans

En Côte-d'Ivoire, article 46 décret n° 2012-982 du 10 octobre 2012, déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'Université de Cocody, dénommée université Félix Houphouët-Boigny.

⁷⁰ Une telle solution ne serait ni illégale, ni contraire aux usages. Car, si en vertu de sa personnalité juridique, l'Université dispose par exemple en matière foncière d'un domaine privé, ou en matière de gestion de ses ressources humaines, d'un personnel directement lié à elle et rémunéré grâce à son budget autonome en vertu d'un contrat de droit privé, l'autonomie financière dont elle bénéficie pourrait également autoriser l'établissement public universitaire à gérer au moins la partie de ses recettes propres, en marge des règles de la comptabilité publique.

⁷¹ Article 11, décret n° 2005/383 du 05 octobre 2005 (...) « les institutions des collectivités territoriales décentralisées, les ressources de la coopération nationale ou internationale, les dons et legs sont utilisés dans le sens de la convention de coopération ou de la volonté du donateur ou de la partie versante ».

⁷² L'hypothèse est loin d'être inédite. Elle a déjà été expérimentée au Cameroun.

Voir : instruction du Directeur général du Trésor n° 0004/MINFI/SG/DGTCFM/DT/DER portant création du compte 4504006 « dépôt MINESUP-zone franche universitaire ».

Voir également : décision n° 18110685/MINESUB/CAB du 27 septembre 2011 fixant les modalités de gestion du compte créateur du projet zone franche universitaire.

⁷³ Voir au Sénégal, article 49, *in fine*, du décret n° 2012-1269 portant régime financier des universités. Au Burkina-Faso, article 49 décret n° 2000-559/PR/PM/MESSRS/MEF, portant approbation des statuts de l'Université de Ouaga.

En Côte-d'Ivoire, article 49, décret n° 2012 10 octobre 2012, déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'Université de Cocody.

Article 75 décret n° 2015-776 du 09 décembre 2015 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'université d Man.

⁷⁴ Au Sénégal, il est nommé par décret du ministre des finances, sur proposition du directeur chargé de la comptabilité publique : article 47, décret n° 2012/1269, précité.

le confort d'une certaine indépendance statutaire envers les ordonnateurs de l'Université, conformément au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Toutefois, elle est de nature à aggraver la dépendance des établissements publics universitaires à l'État, en particulier le ministre des Finances. L'expérience peut être vécue dans la pratique lorsque l'agent public nommé à cette fonction s'illustre par un certain pointillisme dans l'interprétation de la législation financière. En toute hypothèse, la centralisation de l'organisation financière des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone autorise à douter de leur autonomie financière réelle. Aussi, pourrait-on étendre à ces personnes publiques, l'observation suivante, formulée par Pierre Lalumière au sujet des facultés : « les facultés sont un excellent exemple d'une autonomie devenue purement factice. Leur budget est composé par la plus grande partie des recettes par une subvention accordée, et contrôlée par un comptable public qui relève directement du ministère des finances »⁷⁵. Cette observation est d'autant pertinente que la décentralisation financière de l'administration universitaire dans certains États africains, est encore plus artificielle que réelle.

B. LA « DÉCENTRALISATION » FINANCIÈRE DE L'ADMINISTRATION UNIVERSITAIRE

Néologisme consacré par la doctrine⁷⁶, la « décentralisation » rend compte d'une décentralisation imparfaite. Par opposition à la décentralisation parfaite qui sous-tend l'exclusivité de la faculté de statuer de l'organe non central, la « décentralisation » fait référence « à toutes les situations dans lesquelles il sera porté atteinte, soit à l'existence, soit à l'autonomie de la faculté de statuer de l'organe non central »⁷⁷. Il s'agit, sinon de l'accaparement des compétences de l'organe décentralisé par l'organe central, du moins, d'une intrusion du second dans le domaine du premier. Pareille hypothèse renvoie à une consolidation de la centralisation, synonyme de recentralisation, nonobstant une décentralisation formellement consacrée ou proclamée. Telle est la réalité de l'organisation financière de certains établissements publics universitaires d'Afrique noire francophone. Car, au sein de ces institutions publiques, l'État semble instituer une déconcentration financière qui, du reste est moins bien vécue que prévue (1). Pis, les mécanismes d'une

Au Cameroun, article 37 décret n° 2005/383 précité.
Au Burkina-Faso, article 74 décret n° 2000-559/BLES/PM/MESSRS/MEF.

En Côte-d'Ivoire, article 47, décret n° 2012/982 précité.

⁷⁵ LALUMIERE (Pierre), « L'autonomie des facultés est impossible sans une refonte de notre appareil financier », *Le Monde*, 16 juillet 1968. Cité par TOULEMENDE (Bernard), *Les libertés et franchises universitaires*, op.cit., p. 340.

⁷⁶ La notion est attribuée à Olivier GUICHARD qu'il aurait utilisé pour la première fois lors d'une intervention devant les présidents des comités économiques et sociaux le 22 février 1977.

Cf. AUBY (Jean-Marie), « *Aspects de la décentralisation administrative en milieu local. Documents photocopiés du colloque de Bordeaux des 21-22 juin 1971 ; cité par THALINEAN (Joël), Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexion à partir de la théorie de Charles EISENMANN*, Thèse, Université de Bordeaux, 1994, p. 225.

Voir également : MONEMBOU (Cyrille), « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : de la décentralisation à la recentralisation », *Revue africaine de droit et de science politique (RADSP)*, Vol. I, n° 01, 2012, pp. 161-485. Spéc., p. 161.

⁷⁷ THALINEAU (Joël), *Essai sur la centralisation et la décentralisation*, op.cit., p 214.

décentralisation financière sont très peu fonctionnels (2).

1. La déconcentration financière formelle

L'idéal d'autonomie financière proclamée au profit des établissements publics universitaires, implique l'administration de ceux-ci suivant les critères substantiels de la décentralisation administrative. Il s'agit non seulement de l'élection des dirigeants, mais aussi de la reconnaissance de pouvoirs propres, en particulier financiers à ces derniers⁷⁸. Or, l'organisation de l'administration publique universitaire en Afrique noire francophone impose quelques observations majeures. D'une part, la survivance de la déconcentration au sein des organes exécutifs des Universités publiques.

D'autre part, la confiscation des compétences financières par les chefs d'exécutif des établissements publics universitaires. En effet, dans la plupart des établissements publics universitaires d'Afrique noire francophone, les chefs d'exécutif de ces institutions décentralisées, qui du reste concentrent l'essentiel des compétences financières au sein de l'Université, sont nommés par décret présidentiel⁷⁹. Pourtant, la décentralisation universitaire recommande qu'ils soient élus par la communauté universitaire. Ainsi, leur mode de désignation, qui privilégie la nomination au détriment de l'élection, confirme l'hypothèse de la déconcentration au sein de ces institutions. Au plan financier, la qualité d'ordonnateur du budget de l'Université conférée au Recteur, au « *Vice-Chancellor* » ou au Président, confirme l'idée d'une concentration des

⁷⁸ EISEINMANN (Charles), *Centralisation, décentralisation*, cité par THALINEAU (Joël), *Essai sur la centralisation et la décentralisation*, *op.cit.*, *ibid.*

⁷⁹ Au Cameroun par exemple, les articles 29, 30 et 31 du décret n° 93/027 du 19 janvier 1993 portant dispositions communes aux universités sont édifiants à cet égard :

Article 29 : « À la tête de chaque Université est placé un Recteur ou un « *Vice-Chancellor* ».

Article 31 : « (...) il dirige l'Université sur le plan administratif et académique.

1-sur le plan de l'administration : (...) il est l'ordonnateur du budget de l'université ».

Au Sénégal : loi n° 2015-26 du 28 décembre 2015 relative aux universités publiques :

Article 16 : « Chaque université est dirigée par un recteur choisi parmi les professeurs titulaires des universités de nationalité sénégalaise.

Il est nommé par décret sur proposition du ministre de l'enseignement supérieur, pour une durée de quatre ans (04) renouvelable une fois ».

Article 17 : « Le recteur assure la direction de l'Université (...). Il est l'ordonnateur principal du budget de l'Université ».

Au Burkina-Faso : article 36 du décret n° 2000-559/PRES/MEEERS/MEF : « Le président de l'Université est nommé par décret pris en conseil des ministres pris sur proposition du ministre chargé de l'enseignement supérieur ».

Article 37 : « Il est l'ordonnateur principal du budget de l'Université ».

En Côte-d'Ivoire : décret n° 2012/293 du 10 octobre 2012, portant organisation de l'université de Cocody. Article 13 : « Le président est nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'enseignement supérieur ».

Article 14 : « Le président dirige l'université sur le plan administratif et financier avec l'assistance du secrétaire général et sur le plan académique et culturel avec l'assistance de trois vices présidents.

Sur le plan administratif et financier (...) il est l'ordonnateur principal du budget de l'université et est assisté d'un ordonnateur secondaire ».

Au Tchad : l'article 10 du décret n° 1881/PM/MESRI/2007, portant statut des universités publiques dispose : « Chaque université publique est dirigée par un président choisi parmi les enseignants de rang magistral ou le cas échéant parmi les enseignants les plus gradés (...).

Il est nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'enseignement supérieur ».

Article 11 : « Le Président de l'Université assure la direction générale de l'université et veille au bon fonctionnement des facultés, des instituts et des services de l'université. À ce titre, il (...) prépare et exécute le budget ».

pouvoirs financiers⁸⁰. Nonobstant les possibilités de délégation de ces pouvoirs financiers du chef d'exécutif universitaire, telles que prévues par la réglementation⁸¹, la pratique a souvent révélé quelques résistances des Recteurs et Présidents d'universités qui ne se hâtent guère à opérer des délégations nécessaires aux Chefs d'Établissements, directeurs d'écoles, d'instituts ou d'unités de formation et de

recherche. Au Cameroun par exemple, la réalité ci-dessus décrite était tellement prégnante avant l'avènement du décret n°2005-283 du 17 octobre 2005, que le ministre de l'Enseignement supérieur avait dû instruire un renforcement des pouvoirs financiers des Chefs d'Établissements au sein des institutions universitaires publiques⁸². L'illustration qui précède, achève de révéler que l'organisation de

⁸⁰ L'observation n'est point à prendre dans l'absolu. Des nuances existent entre les pays. Certains instituent le recteur comme « ordonnateur » du budget de l'Université, tandis que d'autres consacrent le statut financier « d'ordonnateur principal ». La nuance ne va pas sans conséquences fonctionnelles. La qualité d'« ordonnateur du budget » de l'Université comme au Cameroun laisse entendre que les attributions d'ordonnateur sont exercées exclusivement par le Recteur ou le « *Vice-Chancellor* », sauf prescription réglementaire contraire. En revanche, le statut d'« ordonnateur principal » sous-entend, *de jure*, un partage d'attributions financières entre plusieurs ordonnateurs.

Au Sénégal, par exemple, l'article 40 du décret n° 2012-1269 du 08 novembre 2012, portant régime financier des universités dispose : « Sont ordonnateurs : le recteur pour le budget de l'université et les budgets des établissements non autonomes qui lui sont rattachés ;

-les doyens et directeurs pour les budgets des facultés, UFR et établissements autonomes ainsi que les budgets non autonomes qui leur sont rattachés ». Dans le même sens, en Côte-d'Ivoire, voir article 14, décret n° 2012/293 du 10 octobre 2012, portant organisation de l'Université de Cocody, précité.

-Burkina-Faso, article 38 du décret n° 2000-559/PRES/PM/MESSRS/MEF, précité.

⁸¹Au Cameroun par exemple, les Chefs d'établissements bénéficient d'une délégation de pouvoir en matière financière. Cf. article 27(2) décret n° 2005/383 du 17 octobre 2005 portant règles financières applicables aux universités : « (2) le Chef d'Établissement est l'ordonnateur délégué de son établissement. Il régit à ce titre selon le cas, une délégation de signature du Recteur ou du *Vice-Chancellor*. (3) « La délégation de pouvoir aux chefs d'établissements en ce qui concerne le budget est obligatoire ».

Au Sénégal, cette délégation est davantage explicite, permanente et étendue.

Article 41, décret n° 2012-1269 du 08 novembre 2012, portant régime financier des universités publiques : « En cas d'empêchement, le recteur et

les doyens sont respectivement suppléés de plein droit dans leurs fonctions d'ordonnateurs par le vice-président de l'assemblée de l'université et par les assesseurs ».

Article 42 : « Le recteur peut déléguer ses pouvoirs d'ordonnateur au secrétaire général de l'université et aux chefs de service du rectorat. Les doyens et les directeurs des instituts ou établissements similaires autonomes peuvent déléguer leurs pouvoirs d'ordonnateurs aux assesseurs ou aux chefs de services administratifs de la faculté, de l'UFR ou de l'établissement concerné ».

⁸² Instruction ministérielle n° 99/003/CAB/MINESUP du 05 octobre 1999 relative au renforcement des pouvoirs de gestion financière des chefs d'établissement des institutions universitaires publiques. En effet, le ministre commence par rappeler l'esprit du décret n° 93/032 du 19 janvier 1993 fixant le régime financier applicable aux universités qui fat du Recteur ou du « *Vice-Chancellor* » comme ordonnateur du budget de l'université. Le même décret autorise l'autorité ci-dessus désignée à déléguer, par décision, sa signature à une personne de son choix. Bien plus, en vertu des décrets n° 93/028, 029, 030, 034, 036 et 037 du 19 janvier 1993 portant organisation des différentes universités, le ministre rappelle que le Doyen est l'ordonnateur délégué de l'établissement qu'il dirige. En conséquence, il apparait, indique la circulaire ministérielle, que « la gestion et le fonctionnement interne des universités obéissent aux principes d'autonomie et de déconcentration. Or, compte tenu de la diversité des pratiques développées, les orientations fondamentales ci-après sont retenues par la tutelle et prescrites en ce qui concerne la gestion financière des établissements universitaires.

1/ une délégation spéciale de signature à accorder par le recteur ou le *Vice-Chancellor* à chaque chef d'établissement, sous son autorité propre et sa responsabilité personnelle, en matière notamment de paiement des heures complémentaires, des vacances des fois relatifs à la recherche, de maintenance courante des infrastructures et équipements, d'organisation des examens, de passation au nom de

l'administration financière des Universités publiques en Afrique Noire francophone répond davantage aux critères de la centralisation administrative. Car, plutôt que d'être élus par leurs pairs, les chefs de ces institutions sont nommés par le pouvoir central. D'ailleurs, dans leur fonctionnement interne, il existe une certaine centralisation des pouvoirs financiers entre les mains de l'ordonnateur ou de l'ordonnateur principal du budget de l'Université, c'est-à-dire le Recteur, le « *Vice-Chancellor* » ou le Président. Les autres ordonnateurs, lorsque cette qualité leur est conférée de manière médiate ou immédiate par la réglementation pertinente, ont quelquefois besoin de la contribution de la tutelle, aux fins de consolidation de leurs attributions financières. Cette dernière réalité autorise à penser que la décentralisation financière des établissements publics universitaires demeure partielle dans les pays sous analyse.

2. La décentralisation financière partielle

En marge du mode de désignation et des attributions financières des organes exécutifs, l'étendue des pouvoirs de tutelle sur les organes délibérants des

établissements publics universitaires apparaît comme un critère déterminant de l'autonomie financière de ceux-ci. D'entrée de jeu, il faut préciser que le propos ne consiste nullement à suggérer d'une quelconque façon, une suppression de la tutelle. Pareille allégation serait scientifiquement hérétique. Car, la tutelle qui est consubstantiellement liée à la décentralisation, est un pouvoir du gouvernement central sur les corps étrangers, même si elle ne ressemble pas au pouvoir hiérarchique ; ce dernier étant une discipline du gouvernement central sur ses propres agents⁸³. En revanche, une tutelle financière omniprésente sur les établissements publics est synonyme de limitation substantielle, voire de négation de l'autonomie financière de ces institutions. Pourtant, telle est la réalité de l'organisation financière des Universités publiques en Afrique noire francophone. En effet, la tutelle financière paraît omniprésente ici en raison non seulement de l'attribution statutaire de cette compétence au ministère des Finances, mais aussi à travers la nomination par décret, des représentants du pouvoir central au sein des organes délibérants (conseils d'administration ou conseils de gestion) de chaque Université⁸⁴. L'on est fondé à penser qu'une telle configuration est de nature à

l'université, à hauteur des plafonds déterminés par l'ordonnateur, d'actes, contrats, conventions et marchés concernant exclusivement l'établissement.

2/ Une autorisation spéciale de dépenses à accorder à chaque chef d'établissement, et éventuellement aux chefs de département pour l'utilisation des quotas de recettes recouvrées sur la base du budget approuvé.

3/ une habilitation spéciale d'ouverture de comptes bancaires au nom de l'établissement.

4/ Un rapport trimestriel, voire mensuel de la gestion financière de l'établissement à adresser à l'ordonnateur et au Vice-recteur chargé de l'inspection ».

⁸³ HAURIOU (Maurice), *Principes du droit public*, Paris, Larose et Tenin, 2^e éd., 1911, p. 321.

⁸⁴ Au Cameroun par exemple, l'article 20 (2) nouveau du décret n° 2005/342 du 10 octobre 2005, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 93/027 du 19 janvier 1993 portant dispositions communes aux universités dispose que le Conseil d'Administration est composé entre autres, des représentants des ministères et des organismes privés (...) en relation avec les formations et les préoccupations de l'institution universitaire.

Au Tchad, l'article 7 du décret n° 1881/PM/MESRI/2007 portant statut des universités publiques prévoit au moins sept (07) représentants de l'État sur les 14 membres du conseil d'administration de l'université. L'article 14 du

limiter l'autonomie financière des établissements publics universitaires, dans la mesure où ces personnalités nommées par décret influencent de manière déterminante les orientations budgétaires et comptables des Universités publiques.

Au-delà de son omniprésence, la tutelle financière de l'État sur les établissements publics universitaires se caractérise par une relative omnipotence. En réalité, les délibérations du Conseil d'administration en général, et en particulier, celles ayant une incidence financière, requièrent pour leur exécution une approbation préalable de l'autorité de tutelle. La législation sénégalaise et la réglementation camerounaise, illustrent à des degrés différents, l'étendue de la tutelle financière sur les Universités à cet égard. Au Sénégal par exemple, cette puissance tutélaire en matière financière paraît assez souple⁸⁵. Au Cameroun en revanche, elle est plurielle et beaucoup plus lourde, puisqu'en matière financière, le budget de l'Université est approuvé par le Chef du gouvernement, après avis des ministres en charge de la tutelle technique et de la tutelle financière⁸⁶.

Pour limitée qu'elle puisse paraître, leur organisation administrative ne rend pas totalement inexistante l'autonomie financière des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone. Au Cameroun par exemple, les établissements facultaires bien que dépourvus de la personnalité morale, ont le droit de disposer d'un compte auprès d'un établissement bancaire agréé par la commission bancaire d'Afrique centrale (COBAC). Dans ce compte, sont directement versés les droits universitaires et les subventions reçues de l'État⁸⁷. De la même façon, l'hyperpuissance financière du Recteur et des représentants de la tutelle n'est guère absolue. Tel est le cas au Sénégal. Non seulement le Recteur ne dispose guère de voix délibérante au Conseil d'administration, mais aussi, les représentants de la tutelle, bien que bénéficiant de la prérogative méconnue au Recteur, ne sont pas pour autant membres statutaires de l'organe délibérant de l'Université⁸⁸. De cette disposition légale, l'on peut inférer une limitation substantielle de leur capacité d'orientation budgétaire et

même décret précise que ces personnalités sont nommées par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Au Burkina-Faso, l'article 12 du décret n° 2009/559/PRES/PM/MESSRS/MEF portant approbation des statuts de l'université de Ouagadougou dispose également que le conseil d'administration est constitué de 18 membres dont 07 représentants de l'État.

En Côte-d'Ivoire, le décret n° 2012-9820 du 10 octobre 2012 déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'Université de Cocody, indique que la tutelle est exercé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et la tutelle économique et financière par le ministre chargé de l'économie et des finances. Dans le même sens, voir décret n° 2012/983 déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'université d'ABOBO ADJAME, dénommée université NANGUI ABROGOUA.

⁸⁵ Article 8 (in fine), loi n° 2015-16 de la loi du 28 novembre 2015 : « les délibérations ayant une incidence financière sont approuvées par le ministère chargé de l'économie et des finances ».

⁸⁶ Plusieurs dispositions réglementaires doivent être lues de manière combinée à cet égard. Il s'agit d'une part du décret n° 93/027 du 19 janvier 1993 portant dispositions communes aux universités. Article 8 : « l'autorité de tutelle approuve et rend exécutoires les décisions et les délibérations des conseils d'administration dans les 15 jours pour compter de la date de réception du courrier. Le silence vaut approbation ». D'autre part, l'article 2 (1) du décret n° 2005/383 du 17 octobre 2005 fixant les règles financières applicables aux universités : « Le budget de l'université est approuvé par le décret du Premier Ministre, après avis du ministre de tutelle de universités et du ministre chargé des finances ».

⁸⁷ Article 13, décret n° 2005/383 du 17 octobre 2005, précité.

⁸⁸ Article 8, loi n° 2015-16 du 28 novembre 2015, précité : « les représentants de la tutelle technique et

comptable au sein de l'Université. Ces derniers indicateurs viennent timidement modérer une réalité juridique difficilement contestable : la fragilité de l'autonomie financière des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone. À la vérité, leur régime financier révèle que par essence, l'autonomie en matière budgétaire et comptable qui devrait être l'incidence ou la dimension financière des libertés consubstantielles aux institutions universitaires, est comme tuée dans l'œuf. Cette réalité juridique s'explique par la centralisation excessive de l'architecture financière des Universités d'État en Afrique noire francophone. Elle tient également à la décentralisation financière artificielle des institutions universitaires publiques. Il apparaît donc que l'autonomie financière des établissements publics universitaires est obérée en raison d'un aménagement institutionnel peu propice à cet idéal. Bien plus, le fonctionnement de ces institutions au plan financier, limite davantage leur autonomie du fait des contrôles exercés sur les finances universitaires.

II. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE CONTRÔLÉE

Outre leur organisation institutionnelle, l'autonomie financière des établissements publics universitaires d'Afrique noire francophone est davantage restreinte par

le fonctionnement de ceux-ci. En effet, les activités financières des institutions universitaires publiques sont enserrées dans l'état d'un tel réseau d'organes de contrôle, que leur autonomie s'en trouve écornée. D'entrée de jeu, il faut rappeler qu'en droit public financier, les techniques et autres procédures de contrôle consistent en la vérification contradictoire de la régularité et quelquefois, de l'efficacité des opérations financières des personnes publiques⁸⁹. D'ailleurs, en raison de la fièvre globale de la performance qui n'épargne guère l'Afrique noire francophone⁹⁰, les actes de contrôle saisissent désormais la mesure de l'efficience et finalement, la qualité des opérations financières réalisées par les personnes publiques contrôlées⁹¹. Pour autant, l'existence des mécanismes de contrôle, nécessitée par l'impératif de bonne gouvernance et de protection des deniers publics, ne semble pas toujours se conjuguer de manière heureuse avec certaines institutions publiques intrinsèquement attachées à leur autonomie. Tel est le cas des établissements publics universitaires. Leur autonomie financière paraît limitée de manière sérieuse par les contrôles préalables à l'exécution des opérations budgétaires (A). Il en est de même des contrôles comptables concomitants ou subséquents auxdites opérations (B).

de la tutelle financière assistent aux réunions du conseil d'administration avec voix délibérante».

⁸⁹ PAUL(Michel), *Les finances publiques de A à Z, dictionnaire de droit budgétaire et de droit de la comptabilité publique*, Paris, éd., ESKA, 1998, p. 64.

⁹⁰ MEDE (Nicaise), «L'Afrique Noire Francophone saisie par la fièvre de la performance », *Revue française de finances publiques*, n°135, septembre 2016, pp. 349-357., Spéc., p.353.

⁹¹ MEDE (Nicaise), « L'Afrique Noire francophone saisie par la fièvre de la performance », *op.cit.*, p. 354.

Sur la performance lire utilement CHEVALIER (Jacques), « Performance et gestion appliquée », *in Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration, Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog*, Paris, Economica, *op.cit.*, pp. 83-93.

A. LA MULTIPLICATION DES CONTRÔLES BUDGÉTAIRES PRÉALABLES

En soi, le contrôle des opérations budgétaires réalisées par une institution publique ne saurait, dans l'absolu, être regardé comme une atteinte à l'autonomie de celle-ci. En revanche, contribuent davantage à limiter son autonomie, les modalités et l'intensité des contrôles effectués sur les opérations budgétaires de l'institution en cause. Ici, un critère essentiel doit être mobilisé : la maîtrise de la décision financière dans la phase d'élaboration du budget⁹². Selon que l'intervention de l'organe central détermine de manière plus ou moins décisive le déclenchement et la réalisation des opérations budgétaires de la personne publique sous tutelle, l'on peut en inférer l'effectivité totale ou partielle de l'autonomie financière de la personne publique concernée. Ce premier critère peut être enrichi d'un autre : l'immixtion ou non, dans l'élaboration ou la réalisation des opérations budgétaires de l'institution décentralisée, d'agents publics relevant au plan hiérarchique de l'organe de tutelle financière. Rapprochés des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone, les critères théoriques, ci-dessus mobilisés induisent une constatation majeure. Il s'agit de la restriction de l'autonomie financière des institutions

universitaires publiques. Celle-ci tient à l'approbation préalable des opérations budgétaires de ces personnes publiques par les organes de tutelle (1). C'est dans le même ordre d'idées que doivent s'analyser les visas des fonctionnaires de la tutelle financière, préalablement à l'exécution de certaines opérations financières (2).

1. L'approbation tutélaire préalable du budget

L'autonomie financière reconnue à certaines entités publiques décentralisées, devrait aller de pair avec une certaine modération du contrôle de tutelle sur leurs opérations budgétaires. L'unanimité de la doctrine ne semble point acquise à cet égard. Certains auteurs considèrent que le contrôle de tutelle des opérations budgétaires des établissements publics universitaires, doit être un contrôle sommaire, limité à la vérification *a posteriori* de la régularité desdites opérations⁹³. Une autre frange de la doctrine avance que, peu importe leur intensité, « l'autonomie financière (...) implique la prohibition des contrôles paralysants »⁹⁴. Dans cette controverse, l'option qui semble transparaître de la production normative visible à cet égard, est l'hypertrophie des opérations de contrôle *a priori*, diligentés par la double tutelle technique et financière de l'État sur les établissements publics universitaires. Le Cameroun et le Sénégal

⁹² Le contrôle des actes budgétaires a souvent laissé émerger deux conceptions controversées. La première, restrictive, considère qu'il s'agit d'un contrôle des décisions budgétaires. Il porte notamment sur le vote du budget, les modifications budgétaires ou l'approbation du compte administratif. La seconde conception beaucoup plus extensive envisage le contrôle intervenant non seulement dans la prise des décisions budgétaires, mais aussi celui intervenant *a posteriori*. Il s'agit précisément du contrôle comptable, Cf., PHILP

(Loïc) « Le contrôle des actes budgétaires », in ISAIA (Henri), SPINDLER (Jacques), *Histoire des finances publiques. Vol III, Les grands thèmes des finances locales*, Paris, Economica, 1998, pp. 127-155., Spéc., p. 127.

⁹³ BRAUD (Caroline), *Les établissements publics universitaires*, op.cit., p. 384.

⁹⁴ MAITROT (Jean-Claude), *Recherche sur la notion d'autonomie financière en droit public*, op.cit., p. 120.

sont assez illustratifs à cet égard. Au Sénégal par exemple, l'approbation des budgets des Universités par le ministre chargé des Finances est une formalité indispensable à l'exécution desdits budgets⁹⁵. Au Cameroun, la même procédure est davantage pesante. Car bien plus haut que les « avis » préalables du ministre de tutelle des Universités et du ministre des Finances, l'approbation du budget des établissements publics universitaires relève de la compétence du Chef du Gouvernement⁹⁶. C'est du reste la même autorité qui approuve le taux et l'assiette des ressources diverses du budget de l'Université. Il en est de même des emprunts consentis à l'Université après avis du conseil d'administration⁹⁷. C'est encore de la compétence du Premier Ministre que relève l'approbation du compte administratif de l'Université⁹⁸. Les dispositions normatives ci-dessus visées appellent deux observations majeures.

La première consiste à constater la relative imprécision de la réglementation au sujet des « avis » des autorités de tutelle technique et financière, préalablement à l'approbation du budget, des emprunts ou des comptes administratifs, par le Premier Ministre. En effet, l'autorité réglementaire institue un « avis » des autorités

administratives chargées d'assurer la double tutelle technique et financière⁹⁹ de l'État sur les établissements publics universitaires. Nulle part, n'est indiquée la nature de l'avis en cause : facultatif, obligatoire ou conforme. La seule certitude qui semble établie à cet égard, est la voie hiérarchique instituée au sein du gouvernement, préalablement à l'exécution du budget des établissements publics universitaires. Un tel aménagement institutionnel est porteur d'insinuations théoriques sinon négationnistes, du moins attentatoires à l'autonomie fonctionnelle des universités. Car, l'approbation préalable du budget de l'Université, dans sa phase d'élaboration, par décret primo-ministériel s'assimile à un transfert de la décision financière de l'établissement public universitaire, vers l'autorité de tutelle. Encore qu'ici, le schéma tracé par la réglementation camerounaise paraît curieux. Non seulement la décision financière au stade de l'élaboration du budget est transférée aux organes de tutelle, mais aussi, il apparaît comme une hypercentralisation de cette décision au sommet du Gouvernement. Car, cette décision étant finalement portée vers le Chef du Gouvernement, les avis des deux ministères chargés d'assurer la double

⁹⁵ Article 47, décret n° 2012-1269 du 08 novembre 2012, portant régime financier des universités : « les budgets des universités et autres établissements de l'enseignement supérieur ne sont exécutoires qu'après approbation du ministre chargé des finances ».

⁹⁶ Article 2(1), décret n° 2005/383 du 17 octobre 2005 portant règles financières applicables aux universités, « (...) Le budget est approuvé par décret du Premier Ministre, après avis du ministre de tutelle des universités et du ministre chargé des finances ». Surabondamment rappellera-t-on qu'en vertu de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, la fonction de chef de gouvernement est assurée par le premier ministre .

⁹⁷ Article 12 décret n° 2005/383, précité : « le taux et l'assiette des ressources diverses alimentant le budget de l'Université sont fixés par délibération du conseil d'administration et approuvés par décret du premier ministre ».

⁹⁸ Article 15, décret n°2005/383 : « les emprunts consentis à l'université sont autorisés par décret du premier ministre, après avis du conseil d'administration ».

⁹⁹ Sur la double tutelle de l'État sur les établissements publics en droit public camerounais, bien vouloir lire : MONEMBOU (Cyrille), *La double tutelle de l'État sur les établissements publics au Cameroun*, Mémoire de DEA en droit public, université de Yaoundé II, année académique 2005-2006, 120 pp.

tutelle technique et financière, apparaissent finalement comme de simples formalités administratives non substantielles.

La seconde observation majeure qu'impose l'approbation primo-ministérielle des opérations préalables à l'exécution du budget des établissements publics universitaires, est la relative inefficacité managériale portée par un tel aménagement institutionnel. Il est à craindre qu'entre le moment de l'adoption du budget par le Conseil d'Administration de l'Université et l'exécution effective de celui-ci, les avis préalables des autorités de tutelle et le décret primo-ministériel d'approbation puissent retarder la réalisation des activités, actions et projets universitaires. Or, la célérité qui est un paramètre déterminant de l'efficacité et de la performance de l'action administrative¹⁰⁰, commande que l'élaboration du budget des personnes publiques soit réalisée dans des délais raisonnables. Pourtant, une certaine volonté de préserver l'autonomie financière des établissements publics universitaires aurait permis de faire l'économie de la phase d'approbation préalable du budget de ces personnes publiques. Nullement inédite¹⁰¹, une telle solution aurait consisté à rendre exécutoire d'office, le budget des Universités publiques sans nécessairement

avoir à requérir l'approbation de la tutelle. Outre l'allègement de la procédure d'élaboration du budget, la suppression pure et simple de cette formalité, surtout au niveau du Chef du Gouvernement, est de nature à sauvegarder l'autonomie des Universités. La mesure semble d'autant envisageable que « le contrôle *a priori* gêne l'autonomie des établissements publics universitaires »¹⁰². Telle pourrait être la raison pour laquelle, certains États d'Afrique noire francophone ont cru devoir se passer de ce contrôle de tutelle *a priori* des opérations d'élaboration du budget des Universités publiques¹⁰³.

En tout état de cause, l'approbation tutélaire du budget préalablement à son exécution, s'analyse comme une restriction substantielle de l'autonomie financière des établissements publics universitaires. Cette formalité sinon autoritaire, du moins interventionniste, constitue un instrument juridique de contrôle des choix budgétaires de l'organe central sur ceux des institutions universitaires publiques. En cela, cette formalité peut être regardée comme une immixtion de l'État dans la vie financière de l'Université. La réalisation efficiente de ses missions d'enseignement, de recherche et d'appui au développement, requiert conformément à la tradition des franchises universitaires, l'exemption de cette

¹⁰⁰ CHEVALLIER (Jacques), « Performance et gestion publique », in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration, Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog., op.cit.*, pp. 83-93, Spéc., p. 87.

¹⁰¹ En France par exemple, un décret du 14 juin 1969 rendait exécutoire de plein droit le budget des universités.

¹⁰² TOULEMONDE (Bernard), *Les libertés et franchises universitaires en France, op.cit.*, p. 404.

¹⁰³ En Côte-d'Ivoire par exemple, le titre V relatif aux dispositions financières du décret n°2012-982 du 10 octobre 2012 déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'université de Cocody, dénommée université Felix Houphouët-

Boigny envisage seulement le contrôle *a posteriori*. Cf. Article 51 à 53 du décret susvisé.

-Dans le même sens voir : article 81 et 82 du décret n° 2012-776 du 9 décembre 2015 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'université de Man.

-Article 52 et 53, décret n° 2012-886 du 10 octobre 2012 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Université de Daloa, dénommée Jean *COROUGON GUEDE*.

Au Burkina-Faso, voir titre III, chap. II « du contrôle financier », articles 80 à 82 du décret n°2000-559/PRES/MESSRS/MEF portant approbation des statuts de l'université de Ouagadougou.

dernière, de la conjoncture politique et financière susceptible de lui être imposée par l'État. C'est pourtant à ce schéma managérial-là qu'obéissent encore les visas des agents de la tutelle financière, préalablement à la réalisation des opérations budgétaires des établissements publics universitaires.

2. L'apposition administrative des visas préalables

Au-delà de son approbation préalable par la tutelle, la mainmise de l'État sur l'élaboration du budget des établissements publics universitaires apparaît sous un second visage. Il s'agit des visas préalables de l'agent comptable et du contrôleur financier sur certaines opérations financières de l'Université. À cet égard, il existe comme une hétérogénéité des solutions normatives consacrées ici et là. La première formule, quelque peu sibylline, consiste à soumettre la réalisation des

opérations budgétaires à la réglementation en vigueur. Tel est le choix opéré par la Côte d'Ivoire¹⁰⁴, le Tchad¹⁰⁵ et le Sénégal¹⁰⁶. Dans ces pays-là, même s'il n'est pas indiqué de manière formelle que l'exécution des opérations budgétaires est conditionnée par les visas préalables des fonctionnaires des régies financières, deux considérations autorisent à penser que cette formalité n'est point inexistante, pour autant : d'une part, la nomination par l'autorité de tutelle financière d'un agent comptable et d'un contrôleur financier auprès de l'Université¹⁰⁷ ; d'autre part, la soumission des activités financières de ces agents publics à la réglementation budgétaire et comptable applicable à l'État ou à tous les établissements publics. Moins ambiguës, la réglementation camerounaise et celle du Burkina-Faso conditionnent la régulation des crédits budgétaires¹⁰⁸ et l'exécution de certaines dépenses à l'obtention de l'avis favorable du contrôleur financier ou de l'agent comptable¹⁰⁹. En

¹⁰⁴ Décret n°2012-983 du 10 octobre 2012 déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'université d'Abobo-Adjame dénommée Université Nangui Abrogoua. Article 49 : « Les opérations comptables liées à la gestion de ces comptes (comptes de la rubrique 44) de la comptabilité publique, portant sur les services de la comptabilité distincte) sont soumises à la réglementation en vigueur. Elles sont visées par le contrôleur budgétaire et effectuées par l'agent comptable ».

Voir également, article 49, décret n° 2012-982 du 10 octobre 2012 déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'université de Cocody dénommée université Felix Houphouët Boigny.

¹⁰⁵ Article 58 décret n° 1881/BR/BM/MERSI/2017 portant statut des universités publiques. « Le régime financier des universités est celui fixé par le décret n° 817/BR/BM/MFB/2015 du 1^{er} avril 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique ».

¹⁰⁶ Article 46 décret n° 2012-1269 portant régime financier des universités : « Les universités et autres établissements publics d'enseignement supérieur disposent d'une agence comptable dont le

responsable rend directement compte à la Cour des comptes ».

¹⁰⁷ Dans la plupart des cas, l'agent comptable et le contrôleur financier sont placés sous l'autorité hiérarchique du ministre en charge des finances. En vertu de quoi, celui-ci procède à leur nomination et à leur révocation.

Au Sénégal : article 47 du décret n° 2012-1269 susvisé. En Côte d'Ivoire : article 47 et 51, décret n° 2012-982, susvisé.

¹⁰⁸ Au Cameroun par exemple, l'article 25 du décret n° 2005/383 du 15 octobre 2005 portant règles financières applicables aux universités dispose que : « La signature de tout acte autorisant un virement de crédit est subordonnée au visa préalable du contrôleur financier ».

¹⁰⁹ L'article 40 du décret n° 2005/383 dispose à cet égard : « Les factures et mémoires doivent être revêtues du visa du contrôleur financier et de la certification du comptable matières attestant que les travaux, les prestations et les fournitures ont été faits selon les règles de l'art ».

C'est dans le même sens que s'interprète l'article 81 du décret n° 2000-559/PRES/PM/MESSR/MEF portant approbation des statuts de l'Université de Ouagadougou : « toutes les dépenses de l'université

principe, l'intervention de ces agents publics n'est guère nocive à la régularité des opérations budgétaires et comptables de l'Université. C'est davantage l'opportunité et l'intensité de leur office, qui pourrait, toutes proportions gardées, limiter l'autonomie financière des institutions universitaires publiques. En effet, au plan statutaire d'abord, l'agent comptable et le contrôleur financier se trouvent sous la subordination hiérarchique du ministère chargé des Finances. Ainsi, la réalisation de leur office, conformément aux instructions de leur hiérarchie, semble aller de soi. Au plan fonctionnel ensuite, le principe de séparation des ordonnateurs et comptables postule une double indépendance statutaire et fonctionnelle entre ces deux agents de la procédure budgétaire¹¹⁰. Seulement, la forte dépendance de l'Université vis-à-vis des subventions étatiques, peut exposer cette institution à une interprétation quelquefois erronée de la législation financière par les agents du ministère des Finances, nommés auprès de cette personne publique. Finalement, il s'opère encore une fois, un transfert de la décision financière de l'établissement public universitaire vers l'organe central qu'est l'État. Pourtant, les Universités pourraient fort bien, en vertu de leur autonomie financière, exécuter leurs opérations budgétaires sans nécessairement avoir à requérir l'avis préalable de l'État, dans un objectif ultime d'efficacité et d'efficience des susdites opérations, censées favoriser l'exécution des activités

d'enseignement et de recherche. Au surplus, la budgétisation par programme sous-entend une consolidation de la responsabilité des ordonnateurs¹¹¹. En retour, ceux-ci doivent bénéficier de l'élargissement de leur marge de liberté managériale et financière¹¹² et par suite, un allègement des contrôles budgétaires *a priori* au profit des contrôles *a posteriori*. En clair, le cadre juridique et le fonctionnement des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone indiquent que l'autonomie financière de ces institutions est encore à conquérir en raison de la multiplicité des mécanismes de contrôle budgétaire préalables institués. Cette réalité demeure fort peu différente, à l'observation des autres procédures comptables aménagées ici et là.

B. LA DÉMULTIPLICATION DES CONTRÔLES COMPTABLES

L'interprétation de la législation ou de la réglementation des États d'Afrique francophone révèle une hétérogénéité des normes régissant le contrôle de l'exécution des recettes, des dépenses et mêmes celles relatives à la trésorerie des établissements publics universitaires. Cependant, une réalité demeure constante à cet égard. C'est la prolifération des mécanismes de contrôle non-juridictionnel (1) et de contrôle juridictionnel (2) des opérations comptables des Universités.

de Ouagadougou doivent faire l'objet d'un engagement préalable soumis au visa du contrôleur financier sous peine de nullité de leurs effets sur le plan budgétaire ».

¹¹⁰ SAIDJ (Luc), « Séparation des ordonnateurs et des comptables », in PHILIP (Loïc), *Dir., Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, tome II, Paris, Economica, 1991, pp. 1418-1421., Spéc., p. 1420.

¹¹¹ BOUVIER (Michel), « Les transformations de la légitimité de la gouvernance financière publique », in *Mélanges en l'honneur de Pierre BELTRAME*, Marseille, PUAM, 2010, pp. 117 à 131. Spéc., p. 127.

¹¹² BOUVIER (Michel), « Les transformations de la légitimité de la gouvernance financière publique », *op.cit., ibidem*.

1. La diversification des contrôles non-juridictionnels

En Afrique noire francophone, l'immixtion de l'État ou des organes de celui-ci dans le contrôle de l'exécution des opérations budgétaires des établissements publics universitaires se réalise suivant des modalités diverses. La première consiste en la qualification comme deniers publics, de l'ensemble des ressources financières des Universités publiques. La deuxième consiste dans la nomination par le ministre des Finances, d'un agent comptable auprès de ces institutions. La troisième réside dans la création d'une variété d'institutions administratives spécialisées dans le contrôle administratif des opérations comptables des Universités. En effet, la plupart des pays d'Afrique Noire francophone confèrent la qualité ou le statut de deniers publics aux ressources financières des Universités¹¹³. La conséquence juridique d'une telle qualification, est l'application non conditionnelle des techniques et procédures étatiques de contrôle financier sur l'ensemble des opérations comptables réalisées sur ces ressources. Ici, comme en matière de prévisions budgétaires, le jurislatureur n'opère aucune distinction entre les ressources propres de l'Université et celles susceptibles de lui être octroyées par l'État ou par d'autres personnes publiques.

¹¹³ Voir par exemple au Cameroun, l'article 8 du décret n° 2005/383 du 17 octobre 2005, précité : « Les ressources financières des universités sont des deniers publics. À ce titre, elles sont soumises aux contrôles des organes étatiques compétents... ». -en Côte-d'Ivoire : article 46, décret n° 2012-982 du 12 octobre 2012, précité : « Les fonds de l'université sont des deniers publics ». Voir également : article 46, décret n° 2012-983 du 12 octobre 2012 précité. Article 76 du décret n° 2015-76 du 09 décembre 2016 précité : « Les fonds de l'université sont des deniers publics. Ils sont déposés à la banque du trésor ».

Une telle distinction aurait induit l'application des règles de la comptabilité publique à cette seconde catégorie de ressources. Or, c'est précisément cette qualification extensive qui semble justifier la nomination ou l'institution auprès de l'Université, d'un agent comptable. Ce dernier, outre ses fonctions classiques de recouvrement des recettes, de paiement de dépenses, de maniement et de conservation des fonds et valeurs, s'assure de la régularité des opérations comptables réalisées par les ordonnateurs universitaires. Hormis l'exception tchadienne¹¹⁴, l'agent comptable occupe une position statutaire qui le soumet à la subordination hiérarchique envers le ministre chargé des Finances. Bien qu'elle présente l'avantage de garantir son indépendance statutaire à l'égard des ordonnateurs des établissements publics universitaires, une telle organisation financière est de nature à aggraver la dépendance de l'Université à l'État, au plan de l'exécution des recettes et des dépenses.

Au surplus, en matière d'opérations de trésorerie, une disposition normative similairement commune à plusieurs États d'Afrique noire francophone, conforte la dépendance des établissements publics universitaires à l'État. Il s'agit de la conservation des fonds des Universités dans les caisses du trésor public¹¹⁵. La

¹¹⁴ Décret n° 1081/PR/PM/MESRI/2017 portant statut des universités publiques, précité. Article 60 : « L'agent comptable est nommé par arrêté conjoint du ministre en charge des finances et du ministre de l'enseignement supérieur (...). Placé sous l'autorité du Président, l'agent comptable exerce ses attributions conformément au décret n° 817/PR/PM/MFB/2015 du 1^{er} avril 2015 portant règlement général de la comptabilité publique ».

¹¹⁵ Au Sénégal par exemple, l'article 49 *in fine* du décret n°2012-1269 du 08 novembre 2012 portant régime financier des universités dispose que : « Les fonds de l'université et des autres établissements publics de l'enseignement supérieur doivent être

subordination de l'Université aux organes centraux de l'État semble également aggravée au plan comptable par l'approbation du compte administratif par décret du Premier Ministre¹¹⁶. Bien que l'État dispose d'une partie des fonds de l'Université à travers les dépôts effectués par celle-ci dans les caisses du trésor public, une observation s'impose à cet égard. Il s'agit de la cession partielle d'une marge d'autonomie aux établissements publics universitaires. Celle-ci consiste dans l'opportunité offerte à ces personnes publiques, de disposer de comptes auprès des banques commerciales locales agréées à cet effet¹¹⁷. Cette dernière brèche de liberté dissimule d'un seuil bien modeste, la volonté constante de l'État central de contrôler les opérations comptables des établissements publics universitaires. Deux principales techniques juridiques semblent mobilisées à cette fin. La première, consacrée de manière tacite, consiste à étendre aux Universités, les règles comptables applicables à l'État, ou aux

autres personnes morales de droit public. Telle est la solution adoptée par le Burkina-Faso¹¹⁸ et le Togo¹¹⁹. Sans totalement répudier cette dernière option, la seconde est appliquée au Cameroun¹²⁰ et au Sénégal¹²¹. Elle consiste à confier le contrôle des opérations comptables des Universités à une diversité d'institutions administratives spécialisées.

En tout cas, l'exécution des opérations comptables par les établissements publics universitaires n'est point laissée à la libre discrétion des ordonnateurs de ces institutions. Le législateur et l'autorité réglementaire semblent plutôt multiplier les mécanismes institutionnels et processuels de vérification de la régularité des susdites opérations. À la vérité, limité à cet unique objet, le contrôle de la régularité de ses recettes, de ses dépenses ou de la tenue de sa trésorerie, n'est guère par essence restrictif de l'autonomie financière de l'Université. En revanche, multipliés à la limite de l'excès, et aménagés de manière à cristalliser la

dépôts au trésor (...) ». En Côte d'Ivoire, l'article 46 du décret n° 2012-982 du 10 octobre 2012 dispose : « les fonds de l'université sont déposés à la banque centrale du trésor ».

¹¹⁶ Article 30, décret n° 2015/383 du 30 octobre 2015 : « L'ordonnateur établit un compte administratif par exercice qui retrace toutes les opérations de recettes et de dépenses effectuées. Ce compte est approuvé par décret du premier ministre ».

¹¹⁷ Au Cameroun, voir : article 13(1), décret n° 2005/383 du 17 octobre 2005 : « les droits universitaires de chaque établissement son directement versés dans un compte bancaire agréé par la COBAC, en rapport avec l'agent comptable ». En Côte-d'Ivoire, voir : articles 76 à 80, du décret n° 2015-776 du 09 décembre 2015, portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'université de Man. Articles 46-50, décret n° 2012-983 du 10 octobre 2012, déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'université *Nangui-Abrogoua*.

¹¹⁸ Au Burkina-Faso, le décret n° 2000-559/PRES/PM/MESSRS/MEF portant approbation des statuts de l'université de Ouagadougou dispose

article 79 : « La comptabilité de l'université de Ouagadougou sera tenue conformément aux dispositions régissant les établissements publics de l'État à caractère scientifique, culturel et technique ».

¹¹⁹ Article 84(2), loi n° 97-14 du 10 septembre 1987 portant statut des universités du Togo : « Les règles de la comptabilité publique togolaise sont applicables à l'exécution du budget de l'université ».

¹²⁰ Article 49, décret n° 2005/383 du 17 octobre 2005 : « les universités sont également soumises au contrôle des autres organes étatiques compétents notamment, la direction générale du budget, la direction de la comptabilité matière, le contrôle supérieur de l'État (...) »

¹²¹ Article 121, décret n° 2012-1269 du 08 novembre 2012 portant régime financier des universités : « Le contrôle administratif qui a pour but de vérifier les actes des personnels d'exécution visés au titre III du présent décret s'exerce par : les chefs hiérarchiques, l'agent comptable, le conseil d'administration ou l'organe qui en tient lieu, l'inspection générale de l'État, le contrôle financier, l'inspection générale des finances ».

dépendance financière de l'Université à l'État, les mécanismes de contrôle s'avèrent quelquefois paralysants pour l'autonomie financière et suite, pour le fonctionnement de l'Université. Du reste, une curiosité demeure remarquable dans le régime financier des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone. Il s'agit du silence du jurislature au sujet du contrôle de performance de ces personnes publiques. En effet, au moment où les opérations de contrôle transcendent le paradigme ancien axé sur la régularité au profit du paradigme de la qualité de la gestion financière publique¹²², une observation curieuse s'impose. Aucun parmi les États africains sous étude, n'envisage, (en tout cas, dans la législation financière applicable aux Universités), le contrôle administratif de la performance de ses établissements publics universitaires. Une explication possible de cette sidérante réalité réside probablement dans l'omission jusqu'à date, de la programmation budgétaire dans les instruments normatifs portant régime financier des Universités¹²³ ou dans les dispositions juridiques éparses y afférent. Il en résulte que le contrôle administratif des opérations comptables des Universités

publiques en Afrique Noire francophone, (articulé essentiellement autour de la régularité, sans considération de la performance), est de nature à mettre en cause l'autonomie financière de ces institutions d'enseignement, de recherche et d'appui au développement. Quoi qu'il en soit, l'exécution des recettes, des dépenses et la tenue de la trésorerie des établissements publics universitaires demeurent soumises au contrôle des organes juridictionnels.

2. L'institution du contrôle juridictionnel

La production normative de quelques États d'Afrique Noire francophone permet d'observer qu'en sus des contrôles administratifs, les opérations comptables des établissements publics universitaires sont également soumises au contrôle des juridictions financières. À cet égard, l'homogénéité des solutions institutionnelles et substantielles ne semble guère acquise. D'abord au plan institutionnel, deux principales formules émergent. Le contrôle juridictionnel des comptes de l'Université peut être confié à une Chambre des comptes¹²⁴. Cette mission

¹²² BOUVIER (Michel), ESCLASAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances publiques*, 16^e éd., 2017-2018, Paris, LGDJ, P. 499.

¹²³ Au plan purement formel, l'on doit remarquer que parmi les différents États d'Afrique noire francophone sélectionnés, à titre d'échantillon du cadre géographique de la présente étude, seuls le Cameroun et le Sénégal disposent d'actes réglementaires explicitement qualifiés de régime juridique des universités. Ailleurs, la technique d'écriture normative varie d'un État à un autre. Tantôt, les dispositions relatives à cet objet sont inscrites dans des actes législatifs ou réglementaires portant création, attributions, organisation et fonctionnement d'une université d'État, ou encore dans un autre décret portant adoption des statuts d'une université publique.

¹²⁴ Telle est la formule adoptée par le Cameroun et la Côte-d'Ivoire.

Au Cameroun, l'article 49 du décret n° 2005/383 du 05 août 2005 dispose que : « les universités sont également soumises au contrôle (...) de la Chambre des comptes ».

En Côte-d'Ivoire, voir décret n° 2015-776 du 09 décembre 2015 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Université de Man. Article 79 : « Les opérations comptables liées à la gestion des comptes (...) sont entièrement suivies, justifiées et soumises à la chambre des comptes de la Cour suprême ».

Décret n°2012-982 du 10 octobre 2012, portant organisation, attribution et fonctionnement de l'Université de Cocody. Article 49 : « Les opérations comptables (...) sont entièrement suivies,

peut encore être dévolue à une Cour des comptes¹²⁵. Dans des pays comme le Burkina-Faso, le Tchad ou le Togo, les normes positives régissant le statut des Universités, relativement aux règles comptables applicables à celles-ci, s'avèrent quelquefois peu édifiantes¹²⁶. En tout cas, l'option retenue détermine le seuil d'autonomie des juridictions instituées. En effet, au-delà d'une simple distinction notionnelle, les « Cours » des comptes bénéficient d'une présomption d'indépendance organique et d'une certaine indépendance fonctionnelle vis-à-vis des autres organes juridictionnels. Par contre, les Chambres des comptes semblent moins autonomes parce que greffées au plan organique et fonctionnel à la plus haute juridiction de l'État : la Cour suprême.

Au plan substantiel ensuite, certaines juridictions financières chargées de contrôler les opérations comptables des établissements publics universitaires en Afrique noire francophone présentent quelque originalité. En droit français par exemple, les juridictions financières ont vocation à juger les comptes des comptables publics à l'exclusion des ordonnateurs, sauf

ceux déclarés comptables de fait¹²⁷. Tel est également l'esprit de la loi camerounaise fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême¹²⁸. Au Sénégal par contre, la Cour des comptes juge les ordonnateurs, l'agent comptable et les régisseurs de recettes et de dépenses pour les irrégularités et les fautes de gestion commises dans l'exécution des opérations comptables¹²⁹. À cheval entre ces deux précédentes solutions, la Côte-d'Ivoire choisit de confier à la Chambre des comptes de la Cour suprême, le jugement des opérations comptables et celui des comptes des établissements publics universitaires¹³⁰.

En tout état de cause, la soumission des opérations comptables des établissements publics universitaires d'Afrique Noire francophone au contrôle des juridictions financières, situe ces personnes publiques aux antipodes du modèle qui fit naguère l'originalité des universités médiévales. Il s'agit de l'immunité de juridiction concédée jadis à ces institutions d'enseignement et de recherche par la Papauté et les premiers Empires européens. Aujourd'hui,

justifiées et soumises à l'examen de la chambre des comptes de la cour suprême ».

¹²⁵ Au Sénégal, le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des comptes. Cf., article 124 décret n° 2012-1269 du 08 décembre 2012 portant régime financier des Universités.

¹²⁶ Au Togo par exemple, l'article 84 de la loi n° 94-17 du 10 septembre 1997 portant statut des universités du Togo dispose que les règles de la comptabilité publique togolaise sont applicables à l'exécution du budget de l'université.

Dans le même sens, voir article 53, décret n° 1081/PR/PM/MESRI/2017 portant statut des universités publiques du Tchad.

Au Burkina-Faso, article 79, décret n° 2000-559/PRES/PM/MESSR/MEF portant approbation des statuts de l'université de Ouagadougou.

¹²⁷ ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, 10^e éd., Paris, Dalloz, 2017-2018, pp. 359-378., Spéc., pp. 366-367.

¹²⁸ Article 2, titre I et article 8 titre II, loi n° 2003/0005 du 21 avril 2003.

¹²⁹ Article 124, décret n° 2012-1269 du 08 décembre 2012 portant régime financier des universités : « Le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des comptes. Les agents de l'ordre au titre III du présent décret sont justiciables de la Cour des comptes par les irrégularités et fautes de gestion commises par eux dans l'exécution des opérations budgétaires de leurs établissements respectifs »

¹³⁰ Décret n° 2012-982 du 10 octobre 2012 déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'université de Cocody, dénommée université Félix Houphouët-Boigny :

-Article 49 « *les opérations comptables (...) sont entièrement suivies, justifiées et soumises à l'examen de la chambre des comptes de la Cour suprême* ».

-Article 52 « Le contrôle *a posteriori* des comptes de l'université est exercé par le titre IV de la loi n° 94-440 de la loi du 16 Aout 1944, susvisée ».

l'Université est ensermée entre les contrôles administratifs *a priori* et les contrôles comptables *a posteriori*. Ainsi, elle ne dispose guère d'une totale liberté de perception de ses recettes, ni de la libre exécution ses dépenses, encore moins de ses opérations de trésorerie. Pourtant, sans vouloir prôner une entière irresponsabilité financière des gestionnaires universitaires, les différents contrôles ci-dessus visés pourraient être allégés de manière substantielle. Ils deviendraient alors moins handicapants pour la mobilisation et la gestion des ressources propres de l'Université, dans un idéal de conciliation optimale entre la protection des deniers publics et la réalisation efficace et efficiente des activités d'enseignement et de recherche, conformément aux franchises et traditions universitaires.

CONCLUSION

L'institution universitaire d'Afrique Noire francophone est le fruit d'une importation coloniale¹³¹. Comme telle, elle porte de façon presque congénitale, les valeurs du modèle d'organisation sociale au sein duquel l'Université fit sa première apparition, avant son émergence et sa consolidation favorisées par le pouvoir spirituel et temporel. Il s'agit des libertés et franchises qui sont originellement fondatrices et intrinsèques à l'identité de cette institution. De même, doit-elle assumer l'héritage idéologique et politique à elle légué par son fondateur au Sud du Sahara : le jacobinisme centralisateur et l'interventionnisme de l'État africain. À

cheval entre ces deux contraintes, les institutions universitaires des États d'Afrique Noire francophone ne peuvent s'offrir le luxe de céder à leur naturelle propension à la liberté, au sens de la conception humboldtienne de l'Université. Elles sont plutôt condamnées à répondre avec succès, à l'urgence utilitariste qui les interpelle depuis la conquête des indépendances jusqu'à l'ère actuelle : celle de la globalisation du modèle universitaire institué par le processus de Bologne¹³². Y faisant face, ces États ont opté pour les établissements publics universitaires. Ceux-ci sont, au plan philosophique, inspirés de la théorie française du service public. Seulement, une gestion heureuse de cette contrainte requiert l'existence de ressources financières suffisantes et l'administration de celles-ci suivant un modèle qui n'écorne point l'ipséité profonde de l'Université, c'est-à-dire son régime d'autonomie. Or, c'est précisément sur ce point qu'une vérité cardinale émerge : l'inhabilité du régime financier actuel des établissements publics universitaires à garantir l'autonomie de ces personnes publiques. En effet, les Universités publiques en Afrique noire francophone sont financièrement fragiles, en raison d'une forte dépendance vis-à-vis des subventions à celles octroyées par l'État. Aussi, la réalité normative, institutionnelle et fonctionnelle de ces Universités révèle-t-elle que leur organisation financière incarne un système de décentralisation imparfaite. Ce tableau est assombri par une constellation de procédures et techniques de contrôle, qui consacrent un transfert de la décision

¹³¹ CHARTON (Hélène), « L'homo africanus academicus : les limites de la faiblesse d'une élite universitaire en Afrique de l'EST », *Outre Mers, Revue d'histoire, op.cit.*, pp. 137-148., Spéc., p. 127.

¹³² GARCIA (Sandra), « Réformes de Bologne et économicisation de l'enseignement supérieur », *Revue du MAUSS*, n° 33, 2009, *L'université en crise. Mort ou résurrection*, éd., La découverte, MAUSS, pp. 123-140., Spéc., p. 138.

budgétaire vers les organes centraux de l'État, au détriment des Universités. De même, les contrôles comptables *a posteriori* paraissent trop nombreux et outrepassent quelquefois la vérification de la seule régularité des opérations comptables à laquelle ces opérations devraient se limiter. Elles s'étendent ainsi à l'appréciation de l'opportunité et de la comptabilité des activités d'enseignement, de recherche et d'appui au développement accomplies par l'Université.

Au final, une extension des résultats obtenus au sujet de la décentralisation financière universitaire¹³³ à la décentralisation territoriale pourrait induire une constatation peu rassurante : derrière les proclamations constitutionnelles, législatives et réglementaires de la libre administration des collectivités¹³⁴, se cachent des États essentiellement jacobins. Si ce modèle d'organisation administrative peut offrir un terreau fertile à la belle rhétorique des controverses doctrinales, le fonctionnement quotidien de l'État africain organisé suivant ce modèle, est moins favorable à la glose. Car à la vérité, l'Université et les universitaires privés de leurs libertés et des franchises statutaires ou essentielles, cèdent aisément à la tentation de la sclérose scientifique. Une telle situation est exclusive de toute compétitivité heuristique et socio-économique. De même, des collectivités locales et autres entités infra-étatiques théoriquement décentralisées, mais en réalité encerclées dans l'état d'une centralisation à outrance, constituent de

potentiels foyers d'implosion sociale. Pour autant qu'elle demeure la lanterne qui de ses savoirs illumine la société, l'Université africaine dotée d'une optimale autonomie financière, pourrait servir de parangon de la gouvernance financière ou de la gouvernance dans tous ses contours, à l'État ainsi qu'aux divers démembrements de celui-ci. La réalisation de cet idéal nécessite le choix effectivement démocratique de ses propres gouvernants par la communauté universitaire. La mobilisation interne des ressources propres et la responsabilité des gestionnaires du patrimoine financier universitaire devant les instances corporatives, de manière à aboutir à une comparution incidente, accidentelle, voire exceptionnelle de ces responsables devant des organes étatiques juridictionnels ou non, contribueraient à consolider l'autonomie financière de ces institutions. En clair, une Université financièrement autonome paraît mieux outillée, pour accomplir avec efficience ses missions d'enseignement, de recherche et d'appui au développement. L'extension effective aux autres institutions décentralisées de l'État, des solutions juridiques similaires à celles envisagées plus haut, pourrait aider à l'amélioration ou à la consolidation de la gouvernance démocratique de l'État africain. Celle-ci va de pair avec la réalisation du développement socio-économique qui demeure consubstantiel à l'appropriation heureuse des principes d'une décentralisation administrative effective.

¹³³ FORTIER (Charles), « *La décentralisation universitaire* », *op.cit.*, p. 2089.

¹³⁴ Louis Favoreu, avait en son temps, expliqué que, le concept de libre administration n'est pas nécessairement lié à celui des collectivités territoriales. En conséquence, il n'est pas illégitime de l'appliquer aux Universités, le plus important

étant l'idée de liberté et d'indépendance. Lire utilement à cet égard : FAVOREU (Louis), « Libertés locales et libertés universitaires : les décisions du conseil constitutionnel du 20 janvier 1984 », *RDP*, n° 2, Mars-Avril 1984, pp. 687-719., Spéc., p. 689.