

**LES PAPIERS  
DE RECHERCHE DE  
L'ENA**

**Collection**  
ADMINISTRATION ET  
GESTION PUBLIQUES

PR ENA AGP 2020-10



# **Financement et gestion des ressources des universités publiques du Sénégal**

MOUSSA NDOYE

# Résumé

## **Financement et gestion des ressources des universités publiques du Sénégal**

Les universités publiques du Sénégal sont confrontées à des problèmes de financement qui affectent leur fonctionnement social et pédagogique, leur capacité d'investissement et qui donnent lieu à des déficits budgétaires cumulés sur plusieurs exercices. Outre la subvention de l'État, les universités disposent ou pourraient disposer de certaines autres ressources. Le présent travail propose des pistes de diversification des ressources propres des universités publiques en vue de réduire la dépendance financière vis-à-vis de l'État ainsi que des méthodes de gestion qui améliorent le pilotage budgétaire.

**Mots-clés :** Sénégal, universités, financement, ressources, diversification, gestion,

## ***Financing and management of resources in Senegalese public universities***

*Senegalese public universities are facing funding problems that affect their social and educational functioning, their investment capacity and cause accumulated budget deficits over several years. In addition to State grants, universities benefit or could benefit from other resources that remain underexploited. This work suggests ways of diversifying the proper resources of public universities in order to reduce financial dependence on the State as well as management methods that improve budget management.*

**Keywords:** Senegal, universities, financing, resources, diversification, management

# L'auteur

Titulaire d'un DEA de Lettres modernes, à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Moussa NDOYE est admis à l'École normale supérieure de Dakar, où il obtient le Certificat d'aptitude à l'enseignement moyen. Après 2 ans d'enseignement en collège et en lycée, il est reçu, en 2005, au concours d'entrée à l'École multinationale supérieure des Postes d'Abidjan. Devenu Inspecteur des Postes et Services financiers, il occupe d'importantes responsabilités à La Poste du Sénégal avant d'être nommé, en 2014, Directeur régional des Postes de Dakar. En 2015, il rejoint l'administration universitaire sénégalaise. Moussa est titulaire du diplôme d'Administration publique de l'ENA de France et d'un Master en administration et finances publiques de l'Institut d'études politiques de Strasbourg.

---

L'École nationale d'administration n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les « Papiers de recherche de l'ENA ». Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

# Financement et gestion des ressources des universités publiques du Sénégal

PR ENA AGP 2020-10  
OCTOBRE 2020

**MOUSSA NDOYE**

Ce Papier de recherche est issu d'un mémoire soutenu en juin 2019 dans le cadre du diplôme d'Administration publique de l'ENA et du master en Administration et finances publiques de l'Institut d'études politiques de Strasbourg.

Retrouvez la publication sur :

<https://www.ena.fr/La-recherche-a-l-ENA/Publications/Collection-Les-papiers-de-recherche-de-l-ENA>

# SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Les sources actuelles de financement des universités publiques et leur insuffisance</b> .....	<b>7</b>
1.1. Les deux problèmes des subventions de l'Etat : insuffisance et répartition .....	7
1.2. L'apport de différents partenaires au financement et l'incertaine reconduction des Contrats de Performances (CDP) .....	11
1.3. La contribution des ressources propres : un potentiel faiblement exploité .....	15
1.4. La conséquence : le poids de la dette des universités .....	18
<b>2. La diversification des sources de financement des universités publiques ....</b>	<b>21</b>
2.1. Les Fondations, les mécénats, dons et legs : une collecte à organiser .....	21
2.2. Les opérations de placement : des dépôts à terme (DAT) générateurs de produits financiers .....	23
2.3. Définition d'une stratégie de dette : des emprunts à vocation stratégique .....	27
2.4. Les Partenariats public-privé : un cadre juridique favorable .....	31
<b>3. Gestion des ressources des universités publiques .....</b>	<b>34</b>
3.1. L'esquisse d'une méthode de répartition des subventions de l'Etat .....	34
3.2. La mise en place d'un Système d'Information intégré de Gestion (SIG) .....	38
3.3. La rénovation du système budgétaire et comptable .....	40
3.3.1. La mise en place d'une comptabilité analytique .....	41
3.3.2. La mise en place d'une comptabilité patrimoniale .....	42
<b>Conclusion</b> .....	<b>43</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>45</b>
Ouvrages et articles .....	45
Etudes et rapports .....	46
<b>Glossaire</b> .....	<b>47</b>

# Introduction

Le Sénégal compte six universités publiques<sup>1</sup> : Université Cheikh Anta DIOP (UCAD) de Dakar, Université Gaston Berger (UGB) de Saint-Louis, Université Alioune DIOP de Bambey (UADB), Université de Thiès (UT), Université Assane Seck de Ziguinchor (UASZ) et Université virtuelle du Sénégal (UVS) dont les enseignements se déroulent à distance. Si la première a des capacités d'accueil élevées (80 000 étudiants), la deuxième (10 000 étudiants) et l'UVS (7 500) des capacités moyennes, il faut reconnaître que les trois autres, encore naissantes, admettent un nombre relativement faible d'étudiants : UADB (5 000), UT (2 500), UASZ (2 000).

Ces universités ne parviennent ni à absorber la totalité des nouveaux bacheliers (environ 45 000 par an) ni à assurer une gestion de leurs effectifs conforme aux normes à cause de multiples problèmes auxquels elles sont confrontées : insuffisance d'infrastructures pédagogiques, difficultés à couvrir, sur l'année, les charges relatives aux œuvres sociales, déficit de personnel d'enseignement et de recherche (PER), notamment d'encadrement, déficits budgétaires chroniques assortis d'un creusement de la dette d'exploitation, etc.

Ainsi la question financière est-elle un des plus cruciaux problèmes des universités publiques sénégalaises. Et, en dépit des efforts consentis par l'État du Sénégal tant en matière d'investissement (construction de nouvelles salles de cours, de laboratoires de recherche, de bâtiments administratifs, etc.) qu'en ce qui concerne les conditions sociales (réforme des grades académiques, amélioration des revenus du personnel administratif, technique et de service – PATS – ; réduction des prix des tickets de restaurant universitaire au profit des étudiants, etc.), la situation financière est encore tendue. En raison d'une dotation annuelle insuffisante, beaucoup d'universités, notamment l'UCAD et l'UGB, depuis plus de 5 ans, ne parviennent à couvrir leurs charges annuelles qu'en bénéficiant de rallonges budgétaires accordées par l'État, par décrets d'avance.

Outre la subvention accordée par l'État, les budgets des universités comportent d'autres sources de financement : formation continue, consultances, dons et legs, fonds de projet et autres concours de partenaires techniques et financiers (PTF) à l'instar de la Banque mondiale, notamment à travers le Programme de Gouvernance et de Financement de l'Enseignement supérieur (PGF-sup) axé sur les résultats. Le PGF-sup a été mis en œuvre dans les universités publiques à travers des Contrats de Performance (CDP) signés entre elles et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI).

Cependant, la plupart des ressources, hors subvention de l'État, sont exécutées parallèlement aux budgets. En général, seuls les droits d'inscription, les recettes issues des formations continues et les revenus du domaine apparaissent et sont consolidés dans lesdits budgets. Cette gestion en marge du budget général, constitue une entrave aux principes d'unité et d'universalité budgétaires.

Or, ces principes sont rappelés par le décret n° 2010-8662 du 20 octobre 2010 portant Règlement général de la Comptabilité publique et le décret n° 2012-1269 du 8 novembre 2012 portant Régime financier des Universités. La conformité à ces textes,

---

<sup>1</sup> Deux autres universités sont créées : la Deuxième Université de Dakar, Université Amadou Makhtar MBOW (UAM) en 2015 et l'Université du Sine Saloum El Hadji Ibrahima NIASS (USSEIN) en 2013. Atteignant une capacité d'accueil de 30 000 étudiants chacune, elles ont démarré leurs enseignements respectivement en mars 2020 et en février 2019.

aussi bien dans l'élaboration que dans l'exécution des budgets, reste encore à améliorer. Ainsi, un audit des budgets des universités, à l'initiative des Recteurs des Universités publiques auprès de la tutelle, en l'occurrence, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), a été réalisé par l'Inspection générale des Finances, pour une période de cinq ans, de 2013 à 2017<sup>2</sup>. Les résultats de cet audit, fortement attendus par les parties prenantes et non encore publiés, devraient permettre de se faire une opinion objective tant sur l'insuffisance de la dotation de l'État que sur la gestion financière et budgétaire des universités publiques.

Par conséquent, deux problèmes majeurs, essentiellement relatifs à la gestion financière et budgétaire, sont à noter et à étudier dans ce travail : une dotation insuffisante de l'État, jumelée à la faible génération de ressources propres, et une gestion budgétaire et financière à améliorer dans le cadre des finances publiques. C'est le binôme financement et gestion des ressources financières, deux concepts indissolublement liés, en matière de transparence, qu'il s'agit d'étudier.

En ce qui concerne le premier point, **l'analyse des sources actuelles de financement des universités publiques (I)** laisse apparaître que la subvention publique et les ressources propres ne permettent pas d'équilibrer les budgets. Il est donc important, dans cette étude, d'identifier et de proposer **d'autres sources possibles de financement des universités (II)** : la mise en place de cadres favorables à la collecte de dons, de legs et autres produits de mécénat, les opérations de placement, les prises de participation, les contrats de partenariat largement promus par l'État du Sénégal, ne font pas l'objet de politiques réellement stratégiques au sein des universités ; le recours aux emprunts est également insuffisamment stratégique, car ils sont consentis pour financer le besoin en fonds de roulement (BRF), rarement pour accroître les actifs durables.

L'évolution du cadre juridique, qui rénove la gouvernance universitaire, devrait améliorer cette situation. En effet, la loi n° 2015-02 du 6 janvier 2015 relative aux universités publiques du Sénégal introduit une nouveauté en matière de gouvernance : l'Assemblée de l'Université est remplacée par un Conseil d'Administration qui intègre, parmi ses membres, des personnalités issues des milieux socioéconomiques. Cette osmose devrait aiguillonner le privé à investir dans les universités et à introduire de **nouveaux procédés qui améliorent la gestion des ressources (III)** en vue d'une meilleure efficacité de la dépense publique.

La présente étude se fonde sur une expérience professionnelle de l'auteur de 4 ans dans la gouvernance universitaire à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis. Elle s'appuie également sur des documents officiels de stratégie, des textes juridiques (lois, décrets et arrêtés), des rapports officiels d'autorités étatiques et parlementaires ainsi que d'ouvrages et d'articles scientifiques centrés sur la problématique du financement et de la gestion des ressources des universités. L'accès aux données financières auprès des universités publiques et du ministère en charge de l'enseignement supérieur n'a pas été facile. C'est pourquoi en traitant la problématique globale, nous donnons des illustrations tirées de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, deuxième université du Sénégal, synthèse des problèmes financiers des autres universités et dont le rythme de croissance dépasse le niveau de ses ressources globales.

---

<sup>2</sup> Dans ce cadre, en tant que Chef des Services administratifs de l'UFR SEFS, l'auteur a été amené à mettre à disposition toute la documentation demandée et à répondre à des entretiens d'audit avec les enquêteurs de l'IGF.

# 1. Les sources actuelles de financement des universités publiques et leur insuffisance

Le financement des universités publiques du Sénégal reste tributaire de la subvention de l'État, elle-même insuffisante et répartie selon des critères peu objectifs (1) ; même si le concours financier des Contrats de Performance a été substantiel, la reconduction de ce programme est incertaine (2) tandis que la contribution des ressources propres ne permet pas d'équilibrer les budgets (3) ce qui aboutit à une lourde dette d'exploitation (4).

## 1.1. Les deux problèmes des subventions de l'État : insuffisance et répartition

Depuis près de 7 ans, les universités publiques sénégalaises connaissent de réelles tensions financières qui se traduisent par des difficultés à couvrir la totalité de leurs charges et à équilibrer leurs budgets. Ces difficultés ont pour corollaire : une budgétisation incomplète des charges salariales et une minoration de dépenses vitales de fonctionnement : heures de vacation, heures complémentaires, frais médicaux, factures d'eau, d'électricité et de télécommunication et charges sociales à savoir les versements à opérer au profit de la Caisse de Sécurité sociale (CSS), du Fonds national de retraite (FNR) et de l'Institut de Prévoyance et de Retraite du Sénégal (IPRES).

Or, ces charges sont considérées comme incompressibles et le ministère de l'économie et des finances rappelle constamment l'impérieuse nécessité de procéder à leur intégrale budgétisation. D'ailleurs, l'Université Gaston Berger de Saint-Louis donne une bonne illustration de ces contraintes de gestion, quasiment communes à toutes les universités publiques du Sénégal. En effet, de 2013 à 2018, elle a toujours sollicité une rallonge budgétaire pour assurer, durant chaque exercice, le paiement de 12 mois de salaire du personnel. Le tableau suivant illustre bien cette situation.

**Tableau 1 : évolution de la subvention de l'État accordée à l'université Gaston Berger**

Exercice	Budget primitif	Rallonge	Total gestion en FCFA	Total en Euros
2015	4 664 391 000	3 150 000 000	7 814 391 000	11 912 962
2016	6 400 000 000	2 127 969 986	8 527 969 986	13 000 806
2017	7 223 588 000	1 800 000 000	9 023 588 000	13 756 371
2018	8 673 588 000	1 665 000 000	10 338 588 000	15 761 075
2019	10 442 588 000	NC <sup>3</sup>	10 442 588 000	15 919 000

Source : Rectorat UGB<sup>4</sup>

Ce tableau montre la faiblesse de la dotation initiale, appelée subvention de l'État, qui ne permettait de prendre en charge, au plus, que 10 mois de salaire et des dépenses de fonctionnement, de 2015 à 2018. Et, compte tenu du caractère extrêmement sensible de ces charges – rappelons que les nombreuses grèves ayant perturbé le déroulement des dernières années académiques ont eu pour objet des revendications d'ordre salarial et, subsidiairement, pédagogique – il était inenvisageable d'intégrer, dans le budget, des ressources d'investissement à la mesure des exigences d'une université qui grandit pour accueillir plus d'étudiants que pouvaient autoriser les infrastructures académiques et sociales réellement disponibles. Durant toute cette période, les investissements ont été imputés sur les fonds issus du Projet de Gouvernance et de Financement de l'enseignement supérieur (PGF-sup) axé sur les résultats, cofinancé par la Banque mondiale et l'État du Sénégal.

Toutefois, il faut noter une augmentation constante de cette subvention qui, en 2019, pour le cas de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, a été consolidée avec la rallonge accordée en 2018, pour culminer à 10 442 588 000 FCFA soit près de 16 millions d'euros. La consolidation de la rallonge accordée en 2018 dans le budget de 2019 a permis, enfin, de budgétiser 12 mois de salaire et, partiellement, d'autres dépenses contraintes : personnel (primes et indemnités hors salaire, heures de vacation et heures complémentaires), couverture médico-sociale, voyages d'études, hygiène et sécurité, eau, électricité et télécommunication. Dans tous les cas, des coupes devraient être opérées sur des postes de dépenses, une sous-dotation effectuée sur d'autres et une suspension d'investissements faite afin de parvenir à couvrir des dépenses dont le non-règlement entraînerait une dégradation du climat social.

La gestion par la réduction de crédits et d'emplois se traduit, entre autres, par le gel de recrutement, un levier essentiel en matière de politique de maîtrise de la masse salariale. Par exemple, à l'UGB de Saint-Louis, en dehors des recrutements initiés et autorisés en 2018, il n'est pas prévu, à cause du sous-financement<sup>5</sup>, d'en procéder à de nouveaux en dépit des besoins en personnel enseignant et administratif. De surcroît, il n'est pas prévu de solder les dettes sur la subvention de 2019 parce que leur

3 En début d'exercice, l'allocation d'une rallonge budgétaire est incertaine. Ce n'est que vers la fin de l'exercice, lorsque les crédits sont totalement épuisés et qu'il s'avère nécessaire de faire face aux charges salariales, que la rallonge est accordée aux universités.

4 Rapport de présentation du budget 2019 du rectorat.

5 Sur cette question, lire EYRAUD, Corine, « L'université française : Mort sur ordonnance ? », in *Savoir/Agir*, 2019, n° 47, pp. 119-131.



règlement, en plus de réduire la dotation des établissements, compromettrait l'équilibre budgétaire global de cet exercice.

Le sous-financement entraîne aussi des difficultés des universités à procéder à une répartition juste et équitable des ressources entre établissements y ayant droit. De manière générale, la subvention est accordée et notifiée selon le procédé suivant. Vers la fin de l'année précédant l'exercice budgétaire, le ministère chargé de l'enseignement supérieur adresse à chaque Recteur d'université publique une décision autorisant le versement d'une subvention au titre de la gestion concernée. Si cette décision arrête le montant, mentionne également les comptes d'imputation de la subvention et les modalités de versement<sup>6</sup>, elle ne définit pas, en vertu de l'autonomie des universités, les modalités de répartition entre le Rectorat et les facultés, UFR et autres établissements autonomes et non autonomes au sein des universités (Instituts, écoles, etc.). Pour des raisons pratiques, nous utiliserons le terme « établissements » pour désigner toutes ces entités soulignées.

À la réception de la notification d'allocation de subvention par décision ministérielle, chaque recteur prend un arrêté<sup>7</sup> fixant les ressources et les charges de chaque entité et une circulaire<sup>8</sup> portant conditions et modalités de préparation et de présentation des propositions budgétaires des établissements.

En première instance, l'organe délibérant (Assemblée de Faculté, Conseil d'UFR ou Conseil d'administration pour le cas des Instituts d'université) de chaque établissement adopte son budget. En deuxième instance, les budgets des établissements et le budget général du rectorat sont adoptés par le Conseil d'administration ou l'organe délibérant qui en tient lieu (Assemblée de l'Université)<sup>9</sup>. Enfin, tous les budgets adoptés par l'instance délibérante suprême de l'Université sont transmis au ministère en charge de l'économie et des finances, pour approbation.

Si l'État accorde une subvention aux universités publiques, il relève de la responsabilité des rectorats de procéder à sa répartition à l'égard des établissements qui leur sont rattachés (Instituts non autonomes à l'instar de la Bibliothèque centrale), et aux structures autonomes que sont les Unités de Formation et de Recherche ou facultés<sup>10</sup>. À noter que le Recteur est l'ordonnateur principal du budget et que les Doyens de faculté ou Directeurs d'UFR sont des ordonnateurs secondaires. En plus de ses ressources propres<sup>11</sup>, chaque établissement reçoit sa quote-part de la subvention globale. Les charges imputées au Rectorat sont très pesantes sur le budget général. Elles sont relatives :

- d'une part, aux dépenses communes à toute l'université : salaires de tous les personnels enseignant et administratif, titulaire et contractuel ; voyages d'études ; heures complémentaires et heures de vacation<sup>12</sup> ; quelques indemnités du personnel ; nettoyage, hygiène et sécurité ; frais médico-

---

6 La subvention est versée au compte ouvert dans les livres du Trésorier payeur régional, au nom de l'Agent comptable de chaque université, en 4 tranches exécutées au début de chaque trimestre de l'exercice budgétaire. Chaque tranche correspond au ¼ de la subvention allouée à chaque établissement qui l'exécute sur la base d'un plan de trésorerie communiqué à l'Agent comptable, pour paiement.

7 Article 11 du décret 2012-1269 du 8 novembre 2012 portant Régime financier des Universités.

8 Ibidem, article 12.

9 Ibidem, chapitre IV : Adoption du budget, articles 31-38.

10 Nous utilisons le terme « établissement » pour désigner facultés, UFR, Instituts et écoles.

11 Voir chapitre 1, point 3.

12 Il n'existe pas, au sein des universités publiques sénégalaises, un outil de contrôle des heures d'enseignement, en dehors du cahier de texte qui, même adopté par les instances délibérantes, n'est pas utilisé par tous les établissements. L'inexistence de cet outil de contrôle rend difficile la maîtrise des charges en heures complémentaires et de vacation.

sociaux ; ressources versées aux Fonds nationaux de retraite (FNR) et à l'Institut de Prévoyance et de Retraite du Sénégal (IPRES) ;

- et, d'autre part, aux dépenses courantes nécessaires au fonctionnement de ses services.

S'agissant des établissements, les charges supportées, en dehors de quelques dépenses de personnel (indemnités et primes diverses), sont afférentes à celles courantes et à d'autres liées à leurs spécificités en matière d'enseignement et de recherche.

Cette répartition des charges se traduit par une affectation de ressources plus substantielles au profit du Rectorat que pour l'ensemble des établissements. À titre d'exemple, le Rectorat de l'UGB et les Instituts qui lui sont rattachés absorbent 97,06 % de la subvention alors que, cumulées, les quotes-parts des UFR font 2,94 %. En témoigne le tableau suivant.

**Tableau 2 : répartition de la subvention de l'État**

Établissements	Quote-part en FCFA	Quote-part en Euros	Taux
Rectorat et Instituts	10 136 588 000	15 453 128	97,06 %
UFR LSH	51 000 000	77 749	0,48 %
UFR SJP	36 500 000	55 644	0,34 %
UFR SEG	32 500 000	49 546	0,31 %
UFR SAT	41 000 000	62 504	0,39 %
UFR CRAC	32 500 000	49 546	0,31 %
UFR S2ATA	37 500 000	57 168	0,35 %
UFR SEFS	37 500 000	57 168	0,35 %
UFR 2S	37 500 000	57 168	0,35 %
<b>TOTAL</b>	<b>10 442 588 000</b>	<b>15 919 000</b>	<b>100 %</b>

Source : budgets primitifs 2019 adoptés du Rectorat et des UFR de l'UGB

Or le mode de répartition de la subvention, comme évoqué *supra*, ne repose pas sur une évaluation exacte des besoins des établissements – si tant est que ces structures formulent une expression de besoins – encore moins sur une logique de performance<sup>13</sup>. Il reste surtout sous-tendu par la nécessité de couvrir le maximum de dépenses obligatoires – prioritairement 12 mois de salaire – et de charges de fonctionnement nécessaires à la stabilité du calendrier académique (paiement d'heures complémentaires et d'heures de vacation).

Pour répartir la subvention, de multiples réunions de coordination entre les services du rectorat (secrétariat général et direction financière et comptable) et ceux des structures devant en bénéficier (chefs de services administratifs et chefs de service des finances)

<sup>13</sup> Sur ce point, lire MBENGUE, Seydina Ababacar, *L'enseignement supérieur public au Sénégal et le défi de la gestion par la performance*, PRE ENA 2018-02. Il y aborde la question de la performance dans l'enseignement supérieur public du Sénégal.

sont tenues pour étudier des scénarii et arrêter provisoirement une dotation par établissement. À l'UGB par exemple, au nom de l'équilibre budgétaire qu'elle se proposait d'atteindre en 2019, le scénario retenu consacre la réduction de 17 % de la quote-part des établissements, en référence à la dotation affectée à l'exercice 2015. À l'inverse, la contrepartie de cette cession de 17 % est l'engagement pris par l'agent comptable de payer tous les mandats jugés conformes des UFR, imputés sur leur subvention. En fait, il est arrivé que, sur plusieurs exercices budgétaires, les mandats ordonnancés par les UFR ne soient pas payés par l'agent comptable du fait que la trésorerie correspondant aux crédits était mobilisée sur des dépenses communes. Au surplus, l'agent comptable ne parvient à tenir cet engagement qu'en instaurant une gestion budgétaire qui exclut le règlement des dettes antérieures ce qui nuit aux relations avec les fournisseurs et prestataires.

L'atteinte de l'équilibre budgétaire des universités publiques, pour l'exercice 2019, est essentiellement tributaire de trois faits : la minoration de la dotation accordée aux différents établissements des universités, les coupes sur des postes budgétaires non moins importants et le non-règlement des restes à réaliser communément appelés dettes antérieures. L'étroitesse des marges de manœuvre, qui résulte simultanément de l'insuffisance de la subvention de l'État et de la faiblesse des ressources propres, corrélée au poids des dépenses obligatoires, remet en question le principe de sincérité budgétaire.

Dans ces conditions, l'équilibre budgétaire, incontestable signe de bonne tenue des finances publiques et constamment rappelé par le ministère en charge de l'économie et des finances aux Assemblées des Universités, ne peut être que superficiel. Les rabots effectués sur les quotes-parts des établissements, acceptés de guerre lasse, sont vivement contestés et admettent, comme conséquence, la suspension de dépenses jugées nécessaires à leur fonctionnement. De plus en plus, les services techniques des rectorats et des établissements dépensiers, conscients de la nécessité de revoir ce mode arbitraire d'allocation de ressources, promettent de l'améliorer. C'est un des objectifs de la présente étude.

## 1.2. L'apport de différents partenaires au financement et l'incertaine reconduction des Contrats de Performances (CDP)

Le ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation (MESRI) a élaboré sa Lettre de Politique sectorielle et de Développement (LPSD) pour la période 2018-2022. Contresignée par le ministre de l'Économie, des Finances et du Plan (MEFP), cette lettre définit les orientations stratégiques en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation pour la période indiquée (voir encadré 1). La formulation de la stratégie est précédée d'un diagnostic du sous-secteur à travers deux outils : le SWOT et l'arbre à problèmes qui font globalement état de réels besoins en financement des universités publiques<sup>14</sup>. Dans les défis des Systèmes d'Enseignement supérieur, de Recherche et d'Innovation (SESRI), la LPSD « établit l'exigence de procéder à l'amélioration des équilibres financiers »<sup>15</sup>. En dépit de l'importance du volume des financements mobilisés en investissement :

---

<sup>14</sup> Dans les faiblesses des Systèmes d'Enseignement supérieur de Recherche et d'Innovation (SESRI), on note ces observations : « allocation des ressources au profit du social et au détriment du pédagogique, déficit structurel des budgets des universités, faiblesse de la culture de l'évaluation et de la reddition des comptes », Lettre de Politique sectorielle et de Développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation 2018-2022, p.25.

<sup>15</sup> Ibid., p. 39.

430 227 355 000<sup>16</sup> de FCA soit 655 877 375 d'euros, entre 2013 et 2017, des efforts restent encore à faire au regard des besoins réels des universités. Le tableau suivant synthétise les financements collectés durant la période indiquée et leurs sources.

**Tableau 3 : Financements des investissements collectés entre 2013 et 2017 au profit du sous-secteur de l'enseignement supérieur**

BAILLEURS : État du Sénégal, Partenaires techniques et financiers (PTF) et Partenariats public-privé (PPP)		Montants mobilisés en francs CFA	Montants mobilisés en euros
ÉTAT	Budget consolidé d'Investissement 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017	126 688 000 000	193 134 611
	Projet clé en main <sup>17</sup> nouvelle Université Amadou Mahtar MBOW (UAM)	65 000 000 000	100 000 000
	Projet clé en main nouvelle Université Sine Saloum El Hadji Ibrahima NIASSE (USSEIN)	65 000 000 000	100 000 000
	Programme présidentiel d'urgence de 1044 lits à l'UCAD	5 000 000 000	7 622 450
	Programme présidentiel d'urgence de 6000 lits à l'UGB et l'UGB	23 500 000 000	35 825 519
	Fonds de Développement du Service universel des Télécommunications (4 Espaces numériques ouverts en 2017)	2 400 000 000	3 658 776
	Fonds souverains des Investissements stratégiques (FONSIS) pour les Écosystèmes de l'ISEP* de Diamniadio de 4000 lits à Thiès, Ziguinchor et Bambey	25 000 000 000	38 112 254
PTF*	Banque mondiale (PGF sup + Cité du Savoir)	35 800 000 000	54 576 748
	Banque africaine de Développement (Université virtuelle du Sénégal)	2 500 000 000	3 811 225
	Agence française de Développement (ISEP Bignona, ISEP Richard Toll et RISEP)	13 000 000 000	19 818 372
	Banque publique d'Investissement de France	9 839 355 000	15 000 000
	KOICA* (ISEP Diamniadio)	4 500 000 000	6 860 206
PPP*	AMSA Assurances (résidences à l'UCAD et à l'UAM)	52 000 000 000	79 273 489
<b>TOTAL</b>		<b>430 227 355 000</b>	<b>655 877 375</b>

Source : LPSD 2018-2022, MESRI.

\*PTF : Partenaires techniques et financiers ;

\*PPP : Partenariats public-privé ;

\*ISEP : Institut supérieur d'Enseignement professionnel ;

\*RISEP : Réseau des Instituts supérieurs d'Enseignement professionnel ;

\*KOICA : Korea International Cooperation Agency.

<sup>16</sup>ibid., p. 34.

<sup>17</sup> Le Projet clé en main comprend la conception, la construction, la fourniture et l'installation de sorte qu'une fois réalisée, l'infrastructure est immédiatement prête à être utilisée.

Il ressort de ce tableau que l'enseignement supérieur public du Sénégal, hors fonds propres des universités, a trois bailleurs principaux pour la réalisation de projets structurants d'investissement : l'État, les Partenaires techniques et financiers (PTF) et les Partenariats public-privé (PPP). D'abord, parmi les fonds mobilisés par l'État, la contribution du Fonds souverain des Investissements stratégiques (FONSIS)<sup>18</sup>, récente société anonyme publique, pour 25 milliards de FCFA soit plus de 38 millions d'Euros, est notable. Elle l'est cependant moins pour ce qui concerne le Fonds de Développement du Service universel des Télécommunications (FDSUT)<sup>19</sup>, avec 2,4 milliards de FCFA, plus de 3,6 millions d'Euros pour la construction d'espaces numériques ouverts (ENO), infrastructures destinées à l'enseignement à distance et tout à fait éligibles à ce mode de financement.

Ensuite, les PTF<sup>20</sup> sont les bailleurs qui accompagnent l'État dans le financement et l'exécution de ses projets de développement. Ils contribuent aussi à l'aide publique au développement. Enfin, les partenariats public-privés<sup>21</sup> sont un nouveau mode de financement, de conception, de réalisation et de suivi de projets de l'État, notamment en matière d'infrastructures de service public, par le secteur privé national et international. Par exemple, AMSA Assurances, société privée multinationale africaine, a financé la construction de résidences universitaires à l'UCAD et à l'UAM pour un coût de 52 milliards de FCFA soit presque 79,5 millions d'Euros.

La part prépondérante de l'État dans le financement global est incontestable avec 312 588 000 000 FCFA (476 537 334 euros) soit 72,66 % de contribution tandis que les parts des PTF et des PPP, respectivement 65 639 355 000 FCFA (100 066 552 euros) soit 15,26 % et 52 000 000 000 FCFA (79 273 489 euros) soit 12,08 %, restent relativement faibles.

Par ailleurs, le Projet Financement et Gouvernance de l'enseignement supérieur axé sur les résultats (PGF-SUP) est un financement global de 127,3 millions de dollars US<sup>22</sup>, créé pour soutenir le Sénégal dans la réalisation de différents projets de l'enseignement supérieur public. Parmi ces projets on peut citer : les Contrats de Performance (CDP) des universités publiques, la création de l'Autorité nationale d'Assurance Qualité de l'Enseignement supérieur (ANAQ-sup), l'extension des capacités des universités et leur interconnexion, par la rénovation d'infrastructures, la construction de nouveaux amphithéâtres, de salles de cours, d'un complexe sportif, dans 5 universités : l'UCAD de Dakar, l'UGB de Saint-Louis, l'Université de Thiès, l'UAD de Bambey, l'UAS de Ziguinchor. Le PGF-sup a été approuvé par le Conseil d'Administration de la Banque mondiale le 26 mai 2011 et devait, initialement, être clos

<sup>18</sup> Le Fonds Souverain d'Investissements stratégiques (FONSIS) a été créé par la loi 2012-34 du 31 décembre 2012. Le 29 juillet 2013, le FONSIS est constitué société anonyme holding d'investissement, avec un capital entièrement détenu par l'État du Sénégal et ses démembrements.

<sup>19</sup> Le FDSUT est constitué à partir de taxes et de redevances perçues des opérateurs de télécommunication attributaires de licence au Sénégal. Ses ressources visent à promouvoir l'accès des citoyens aux services numériques, audiovisuels et énergétiques. Il est institué par la loi n° 2007-593 du 10 mai 2007 portant Code des télécommunications. Le décret n° 2012-320 du 29 février 2012 fixe les missions du FDSUT, détermine ses ressources et précise les modalités de l'utilisation de ces ressources.

<sup>20</sup> Pour la gestion de ses relations avec les PTF, le Sénégal a mis en place un Groupe de Coordination générale des PTF, appelé G50. Le G50 a élaboré le document portant « Projet de réforme de la coordination des PTF », 18 pages, dont la version finale est publiée en avril 2018. Ce document est, en quelque sorte, un mode opératoire de dialogue entre l'État et les PTF.

<sup>21</sup> Lire chapitre II, point 5.

<sup>22</sup> Les informations de référence du PGF-sup sont : Instrument de financement : SIL – Specific Investment Loan/ Catégorie de prêt : IDA – IDA crédit/Emprunteur officiel : ministère de l'économie et des finances/Garant : Sénégal/Conditions du prêt : 40 ans/Différé de paiement : 10 ans. Source : Rapport définitif signé <http://documents.worldbank.org/curated/en/551261534353090817/pdf/PGF-SUP-31122017-Rapport-d-finitif-sign.pdf>

en 2016. Il est signé le 10 juin 2011 et est entré en vigueur le 13 décembre 2011. Au total, 101,3 millions de dollars US ont été engagés.

Le portefeuille alloué aux CDP était de 24 milliards de FCFA soit près 37 millions d'Euros pour ces 5 universités. Chaque université avait élaboré et adopté son CDP, signé par la suite avec le ministère chargé de l'enseignement supérieur. Un comptable recruté par la BM était affecté au sein des universités bénéficiaires. Les CDP étaient articulés sur cinq objectifs, assortis d'indicateurs surveillés et régulièrement mesurés, à savoir :

- amélioration de la qualité de l'enseignement ;
- amélioration de la gouvernance universitaire ;
- amélioration de l'utilisation des TIC ;
- amélioration de l'efficacité interne
- et renforcement des liens avec le marché du travail.

L'éligibilité des dépenses proposées par les universités était assujettie à la conformité à ces objectifs ciblés et chaque projet de dépense suivait une procédure réglementée jusqu'à la délivrance d'un Avis de non-objection (ANO) de la BM, ANO qui libère les fonds.

Ce programme a permis de construire des infrastructures pédagogiques modernes et aux capacités d'accueil élevées, d'équiper des salles de cours et des laboratoires de recherche, de réduire la fracture numérique qui frappait les universités publiques, etc. Bénéficiaire d'un projet d'extension au titre du CDP, l'UGB a abrité l'UFR des Sciences de l'Éducation, de la Formation et du Sport (SEFS) dans des infrastructures comportant deux blocs administratif et pédagogique, une piscine olympique et une salle de sport multifonctionnel pour un montant de près de 6,5 milliards de FCFA soit près de 10 millions d'Euros. Cette UFR, qui avait son administration éparpillée dans des locaux lointains les uns des autres, globalement inadéquats avec de prohibitives charges locatives, qui déroulait aussi beaucoup de ses enseignements en activités physiques et sportives sur des plateformes privées onéreuses, peut désormais remplir correctement ses missions dans ses nouvelles infrastructures.

Le PGF-sup a particulièrement soulagé les budgets des universités en ce sens qu'il leur a permis de réaliser des investissements pédagogiques, d'acquérir des immobilisations incorporelles (serveurs, logiciels, etc.)<sup>23</sup> et de consacrer la quasi-totalité de la subvention accordée par l'État aux dépenses de fonctionnement. En subordonnant l'allocation des ressources du CDP à une gestion par les performances, contrairement à la subvention de l'État, exécutée dans la logique d'un budget de moyens, le PFG-sup a installé des prérequis, au sein des administrations universitaires, dans la perspective de l'élaboration et de l'exécution des budgets axés sur les résultats avec la mise en œuvre de la LOLF.

Bien que cet appui ait permis de soutenir les finances des universités, structurellement obérées par déficits et charges de personnel et de fonctionnement, les fonds issus du PGF-sup n'ont jamais été consolidés dans les budgets. Les fonds de ce projet, qui

---

23 Pour identifier les actifs et immobilisations réalisées, pour la seule année 2017, lire le rapport définitif d'audit des comptes de l'exercice 2017, réalisé par le cabinet d'expertise comptable Grant Thornton, signé le 28 juin 2018 et téléchargeable via ce lien : <http://documents.worldbank.org/curated/en/551261534353090817/pdf/PGF-SUP-31122017-Rapport-d-finitif-sign.pdf>

excluaient certaines catégories de dépense, notamment de personnel, faisaient l'objet d'une exécution parallèle.

Enfin, ayant connu des retards dans le démarrage de son exécution, le PGF-sup, qui devait, initialement, arriver à terme au courant de l'exercice 2016, a été prorogé par le biais de différents avis de non-objection du bailleur, et clôturé le 30 décembre 2018<sup>24</sup>.

Alors que le renouvellement de ce mécanisme de financement est fortement attendu par les universités, la Banque mondiale a informé de la clôture du projet. D'ailleurs, le rapport d'audit des comptes de 2017 mentionne qu'aucun avenant de contrat n'a été signé aux fins de proroger le délai d'exécution et de mettre à jour les indicateurs de performance.

### 1.3. La contribution des ressources propres : un potentiel faiblement exploité

Comme déjà noté dans la problématique, les principales ressources propres des universités publiques sont les suivantes : droits d'inscription, formations continues, produits du domaine mobilier, revenus du domaine, etc.

Globalement, les ressources propres prévisionnelles de l'UGB, pour l'exercice 2019, se chiffrent à 1 100 221 961 francs CFA (près de 1 678 000 euros) sur un budget global (subvention et ressources propres) de 11 543 203 911 francs CFA (17 597 500 euros). La contribution des ressources propres totales de l'UGB sur son budget global est de 9,61 %. Ce taux de contribution très faible traduit la nette dépendance de l'université de la subvention de l'État qui finance 90,39 % du budget comme l'illustrent les données suivantes.

**Tableau 4 : état de recouvrement des recettes de l'UGB au 31 mars 2019**

Sources de financement	Prévisions		Tx de contribution	Montants recouverts		Taux de recouvrement
	FCFA	Euros		FCFA	Euros	
Ress. propres	1 100 221 961	1 678 000	9,61 %	141 500 395	215 716	12 %
Subvention État	10 442 981 950	15 920 223	90,39 %	2 610 745 488	3 980 056	25 %
Total ressources	11 543 203 911	17 597 500	100 %	2 752 245 883	4 195 772	23 %

Source : données exploitées issues du Rapport trimestriel d'exécution budgétaire de l'UGB, avril 2019

Le tableau renseigne du taux de recouvrement des recettes prévisionnelles. D'une part, la subvention publique atteint 25 % et remplit l'objectif trimestriel qui lui est assigné. Cela dénote que le Trésor public, selon le schéma décrit *supra*, a versé la totalité de la première tranche, sur les 4 tranches dévolues à l'UGB. D'autre part, le taux de recouvrement des ressources propres s'établit à 12 % sur un objectif également

24 Cf. Lettre du Directeur des Opérations Sénégal, Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mauritanie, Région Afrique, datée du 28 janvier 2019, adressée au ministre de l'économie et des finances, au ministre de l'enseignement supérieur et aux 5 Recteurs des universités publiques bénéficiaires du programme.

trimestriel de 25 %. La faiblesse de ce taux de recouvrement, dont les causes n'apparaissent pas dans le rapport d'exécution budgétaire, peut être expliquée par le fait que les ressources propres sont majoritairement constituées des recettes de la formation continue et que le premier trimestre coïncide avec les débuts des inscriptions et un timide règlement des mensualités. C'est pourquoi tant que le calendrier académique n'est pas normalisé, l'objectif linéaire de 25 % par trimestre restera peu pertinent d'autant que la période de vacances annuelles correspond à 2 mois d'inactivité, en l'espèce août et septembre.

**Tableau 5 : Poids des ressources propres prévisionnelles 2019 des établissements sur leur budget global**

Etab.	Subvention		Ressources propres		Total	
	Montant	Taux de contribution	Montant	Taux de contribution	FCFA	Euros
UFR LSH	51 000 000	30 %	120 770 000	70 %	171 770 000	261 862
UFR SJP	36 500 000	30 %	82 710 000	70 %	119 210 000	181 734
UFR SEG	32 500 000	20 %	133 665 000	80 %	166 165 000	253 317
UFR SAT	41 000 000	28 %	104 450 925	72 %	145 450 925	221 739
UFR CRAC	32 500 000	30 %	78 655 000	70 %	111 155 000	169 455
UFR S2ATA	37 500 000	59 %	26 295 000	41 %	63 795 000	97 255
UFR SEFS	37 500 000	44 %	51 661 350	56 %	89 161 350	135 926
UFR 2S	37 500 000	13 %	249 000 000	87 %	286 500 000	436 766
<b>Total</b>	<b>306 000 000</b>	<b>26,53 %</b>	<b>847 207 275</b>	<b>73,47 %</b>	<b>1 153 207 275</b>	<b>18 063 394</b>

Source : données compilées des Budgets primitifs 2019 adoptés du Rectorat et des UFR de l'UGB

Ce tableau montre que sur un total de 1 153 207 275 FCFA (18 063 394 euros) de recettes prévisionnelles globales de 8 établissements autonomes de l'UGB, les 847 207 275 FCFA (1 291 559 euros) proviennent des ressources propres soit 73,47 % de contribution alors que leurs quotes-parts cumulées de la subvention sont de 306 000 000 FCFA (466 494 euros) soit 26,53 % de taux de contribution. Ainsi deux problèmes majeurs se posent : la part de la subvention allouée aux UFR est très faible et leurs ressources propres, en dépit de leur taux élevé de contribution à leur budget global, restent relativement faibles (9,61 % seulement sur le budget global Rectorat et établissement, cf. tableau 3).

Essentiellement constituées de droits d'inscription et de produits de la formation continue, les ressources propres prévisionnelles doivent leur encaissement, d'une part, à l'inscription du nombre d'étudiants escomptés et, d'autre part, à la définition et à la mise en œuvre d'une bonne stratégie de recouvrement et de minoration du taux d'abandon. Des lacunes dans ce domaine entraîneraient *ipso facto* un déséquilibre des budgets des UFR et affecteraient leur fonctionnement normal<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> La prépondérance des ressources propres des UFR sur leur budget global est un phénomène puissamment décrié par le Syndicat autonome des Enseignants du Supérieur (SAES) qui l'assimile à un désengagement progressif de l'État qui semble ne s'imposer que les charges communes incompressibles et qui tend à reposer le financement des charges pédagogiques sur les ressources propres dont les 77 % (847 207 275 FCFA soit 1 291 559 euros) sont générés par les UFR. Qui plus est, les UFR rétrocèdent 15 % de ces recettes au rectorat conformément à l'article 5 de l'arrêté



Aussi dans le domaine de la formation continue, les universités publiques sont-elles fortement concurrencées par les instituts privés de formation professionnelle. Grâce à leur savoir-faire en matière d'innovations pédagogiques répondant surtout aux besoins du marché de l'emploi et à une politique de communication très attractive, ces instituts mènent une concurrence très exacerbée aux universités publiques.

Celles-ci ont pourtant de remarquables atouts : la qualification des enseignants intervenants dont le grade universitaire renforce la crédibilité des diplômes délivrés et la pratique de prix sous-tendus par des coûts plus supportables que ceux des concurrents. Mais ces atouts sont faiblement valorisés du fait d'une timide politique de communication à même d'inciter étudiants et professionnels à s'inscrire massivement. Ce pari est cependant réussi par des universités qui abritent, en leur sein, des écoles ou centres de formation de renom sur le marché du travail<sup>26</sup>.

Le renforcement des ressources propres passe par la valorisation des atouts des universités publiques en matière d'ingénierie de la formation et la crédibilité des diplômes délivrés revêtus de leur label. Dans cette perspective, il est nécessaire d'élaborer une politique marketing efficace pour non seulement stopper l'érosion des ressources résultant de la formation continue, mais aussi profiter d'une demande sans cesse croissante assortie d'une sensibilité au prix de plus en plus réduite. À ce niveau, le segment entreprise est un gisement très faiblement exploité par les universités publiques ; l'offre de formation personnalisée, ciblée et adressée à des entreprises exerçant des métiers spécifiques, est très peu valorisée.

En effet, lorsqu'il existe un personnel dédié à la formation continue, ce dernier exerce des attributions plus administratives que commerciales ; il n'existe quasiment pas un service marketing et commercial dédié. La plupart des étudiants et professionnels s'inscrivent soit spontanément soit sous l'influence de communiqués ou d'appels à candidatures qui restent également des documents à forte teneur administrative soit – rarement – après avoir été exposés à des informations publicitaires : prospectus, dépliants, affichage grand public, supports secondaires, etc.

Par ailleurs, il est régulièrement fait cas de ressources propres, notamment les fonds de projet (par exemple, les financements obtenus par les laboratoires et les groupes de recherche), qui ne sont pas consolidés dans les budgets des universités. Les difficultés relatives à l'organisation de la recherche et le mode de gestion desdits fonds n'ont pas permis de disposer de documents qui les retracent et les quantifient. Ils sont exécutés parallèlement au budget général, le plus souvent sans ordonnancement, par les gestionnaires de projet eux-mêmes, ce qui introduit une gestion de fait, contrevient au principe d'unité budgétaire et n'assure pas une lisibilité détaillée de toutes les sources de financement.

Ainsi ces ressources n'apparaissent-elles pas non plus dans les comptes administratifs des UFR et facultés. Pourtant, elles servent à des dépenses de fonctionnement, parfois vitales, car liées aux activités de laboratoires de recherche ou pédagogiques (ateliers de confection ou de révision de maquettes, séminaires de formation, etc.). Néanmoins, les fonds sont gérés à travers des comptes bancaires des universités, administrés par les agents comptables. Un état méticuleux des recettes et des dépenses est tenu, un rapport financier, co signé par l'agent comptable et le responsable du projet, est communiqué au partenaire financier. S'ils étaient consolidés dans les budgets des universités<sup>27</sup>, ces fonds, souvent obtenus après soumission à des appels à projets en

---

interministériel n° 8424 du 20 mai 2014 sur la définition, la répartition et la gestion des « fonctions de services ». Par fonctions de service, il faut entendre les ressources créées par les universités elles-mêmes.

<sup>26</sup> C'est l'exemple, entre autres, de l'École supérieure polytechnique (ESP) de l'UCAD de Dakar et de deux centres de formation abrités par l'UFR Sciences économiques et de Gestion (SEG) et l'UFR des Sciences appliquées et de Technologies (SAT) de l'UGB de Saint-Louis, à savoir l'ISEM et le CFPT.

<sup>27</sup> Article 25 du décret 2012-1269 du 8 novembre 2012 portant Régime financier des Universités.

mettant en avant le label de l'institution et la signature du Recteur, amélioreraient grandement le niveau des ressources propres.

En principe, il est envisageable que le rapport de l'Inspection générale des Finances, dont copie n'est pas encore communiquée au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), recommande aux universités de veiller au respect du principe d'unité budgétaire.

Les documents de stratégie sont des outils fondamentaux de management et dont l'existence et l'adoption par les instances délibérantes sont exigées par les bailleurs de fonds comme préalable à tout financement. Dans le présent travail, l'auteur décèle les emboîtements et établit le lien entre plusieurs documents de stratégie : Plan Sénégal émergent, Plan d'Actions prioritaires 2019-2023, Lettre de politique sectorielle du MESRI 2018-2022, Plan stratégique de l'UGB 2019-2023, Contrat de performance 2012-2018, Manuel de procédures administratives, financières et comptables de l'UGB, 2018.

## 1.4. La conséquence : le poids de la dette des universités

Au Sénégal, les universités publiques ont le statut d'établissement public à caractère administratif (EPA). Elles sont donc régies par les règles de finances publiques. Par conséquent, la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, consacrée par un arsenal juridique<sup>28</sup>, y est de rigueur. Au sens de ces textes, l'ordonnateur juge, seul, de l'opportunité de la dépense, gère les crédits alloués sur lesquels il procède à l'engagement, à la liquidation et à l'ordonnancement, étapes appelées phases administratives de la dépense. La quatrième étape, qui est le paiement, est du ressort de l'Agent comptable<sup>29</sup>.

En principe, les mandats, ordonnancés et vérifiés conformes par les soins de l'agent comptable, doivent être payés, car les crédits existent et le seul obstacle au paiement doit relever de disponibilité de fonds. Au sein des universités, à cause du déficit structurel des budgets, les fonds gérés par l'agent comptable et correspondant aux crédits alloués aux ordonnateurs sont régulièrement engloutis par les dépenses communes supportées par le rectorat. Que l'on ne s'y méprenne pas : pour faire face à ces dépenses, le décret portant Régime financier des universités autorise l'ordonnateur principal, en l'occurrence le recteur, à défalquer des budgets des UFR, facultés et établissements non autonomes, les crédits nécessaires<sup>30</sup>. Toutefois, les dispositions qui prévoient les opérations de régularisation comptables, appelées autorisations budgétaires modificatives (ABM), ne sont pas respectées. Le non-respect de ces dispositions a entraîné, entre 2012 et 2017, au moins, quatre conséquences majeures :

28 Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ; décret fixant les modalités d'application de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 ; décret n° 8662 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique (RGCP) et décret 2012 – 1269 du 8 novembre 2012 portant Régime financier des Universités (RFU).

29 Voir décret portant RGCP cité, Titre II, article 14 à 42, essentiellement consacré aux attributions des ordonnateurs et des comptables publics avec un accent particulier sur les catégories, droits et obligations.

30 L'article 23 du décret cité portant RFU.

- les ordonnateurs, non informés de l'utilisation de la trésorerie correspondant à leurs crédits, continuent de contracter avec fournisseurs et prestataires et, par conséquent, d'ordonnancer, ce qui est légal dès lors que les crédits existent et que les procédures d'exécution de dépenses publiques sont respectées ;
- les mandats ordonnancés restent impayés par l'Agent comptable du fait de la réallocation des fonds aux dépenses communes, opération de trésorerie faite à l'insu de l'ordonnateur ;
- les impayés donnent lieu à des dettes aux fournisseurs et prestataires, dettes d'exploitation qui ont substantiellement accru et ont atteint, pour seulement l'UGB, près de 6 milliards 200 millions de FCFA (9,5 millions d'euros), soit 40,38 % de la subvention reçue de l'État pour l'exercice 2019, 10 442 588 000 FCFA (16 millions d'euros), la plus élevée dotation jusque-là accordée ;
- à l'exercice budgétaire suivant, et comme prévu par le décret portant Régime financier des Universités, les ordonnateurs procèdent au report à nouveau créateur des crédits non consommés durant l'exercice N-1 ; or ces montants, reportés dans le nouveau budget et correspondant à une trésorerie déjà fondue dans les dépenses communes, gonflent artificiellement le budget et nuit au principe de sincérité ; il arrive que ces reports cumulés doublent ou triplent la subvention reçue.

Ces dysfonctionnements, occasionnés par l'insuffisance des budgets des universités, affectent négativement leur image institutionnelle et fragilisent leurs partenaires économiques, notamment les PME locales dont la résilience reste véritablement entamée par le poids de la dette universitaire. À cet égard, la plupart d'entre elles prennent deux résolutions : ne pas soumissionner aux marchés publics ouverts par les universités tant que les impayés persistent et les attirer auprès des tribunaux pour recouvrer leur argent. Ainsi, entre 2012 et 2016, le taux d'exécution des budgets des universités était anormalement faible (60 % au plus) à cause des difficultés à consommer les crédits, elles-mêmes résultant de Demandes de Renseignement et de Prix (DRP) et de Dossier d'Appel d'Offres (DAO) restés infructueux.

Enfin, la dette certifiée en 2011 et qui a connu un remarquable creusement dans les exercices qui ont suivi devrait connaître une nouvelle certification et un plan de résorption par l'État qui avait pris des engagements dans ce sens<sup>31</sup>.

Il est d'ailleurs urgent d'y remédier lorsqu'il devient évident que c'est seule l'extinction de cette dette qui permettra de regagner la confiance des fournisseurs et qu'il est impossible aux universités de procéder à son règlement sur des budgets structurellement déficitaires. Dans tous les cas, le rapport de l'IGF<sup>32</sup> devrait aborder cette épineuse question.

Au regard de toutes ces difficultés notées et de l'impérieuse nécessité d'adopter des budgets sincères, il appartient aux administrations universitaires, parallèlement aux engagements pris par l'État d'assurer un retour à l'équilibre budgétaire, d'identifier et

---

31 Le solde de cette dette certifiée devrait s'opérer par le versement de montants équivalents qui proviendraient des réparations versées à l'État par Arcelor Mittal, le géant sidérurgiste indien, partiellement condamné par le tribunal arbitral de Paris, le 3 septembre 2013, dans le contentieux qui les opposait. C'est lors du vote du projet de loi portant loi de règlement pour l'année 2014 que le ministre d'alors de l'Économie, des Finances et du Plan, Amadou Ba, a informé de la décision de l'État de solder les dettes des universités publiques par le biais de ces fonds.

32 Toutes nos tentatives de disposer de ce rapport n'ont pas abouti. En fait, le rapport n'est encore communiqué ni aux organismes publics contrôlés (universités et centres des œuvres universitaires) ni au ministère en charge de l'enseignement supérieur.

de mettre en œuvre des stratégies qui accroissent les ressources propres et des mesures de gestion favorables à l'efficacité de la dépense publique.

## 2. La diversification des sources de financement des universités publiques

Les limites de la subvention de l'État et le poids relativement faible des ressources propres classiques sur le budget global des universités publiques appelle à la diversification des sources de financement parmi lesquelles, on peut noter : les fondations, mécénats, dons et legs (1), les opérations de placement autrement appelées dépôts à terme (2), la définition d'une stratégie de dette (3), la prise de participation (4) et les partenariats public-privé (5).

### 2.1. Les Fondations, les mécénats, dons et legs : une collecte à organiser

L'acceptation des dons, legs et subventions et leur emploi sont autorisés et réglementés par le décret 1269 du 8 novembre 2012 portant Régime financier des Universités. Les fonds issus de ces rubriques, lorsqu'ils existent, sont marginaux du fait d'une quasi-absence de stratégie qui organise leur collecte. Bien qu'elles comportent dans leur organigramme une direction du marketing et de communication doublée, pour le cas de l'UGB de Saint-Louis, d'une cellule de génération de ressources propres, la mobilisation de fonds résultant de dons manque encore de vitalité.

Pourtant, l'UGB de Saint-Louis a mis en place un cadre très favorable à l'organisation de la collecte de dons à travers deux structures : la Commission d'Élaboration, d'Appui et de Suivi des Politiques de Génération de Ressources (CEASPGR) et la Cellule d'Opérationnalisation des Politiques de Génération de Ressources (COPGR) qui ont travaillé sur différentes politiques notamment la mise en place de la Fondation de l'UGB qui, jusqu'en 2019, n'était pas encore créée. Au regard des missions qui leur sont assignées, ces structures doivent avoir une place plus importante dans l'organigramme de l'institution et être davantage étoffées de ressources humaines spécialisées en *fundraising*. L'efficacité des agents de la COPGR et le potentiel que recèle le milieu économique ont déjà été prouvés lors de la célébration, en 2015, des 25 ans de l'UGB, commémorations financées exclusivement sur la contribution de partenaires démarchés, en l'occurrence des entreprises.

En dehors de cette activité où une véritable stratégie de recherche de financement a été mise en œuvre, les fonds issus du bénévolat sont davantage obtenus par la spontanéité des donateurs que par une politique incitative. Les directions de marketing et de communication s'attellent surtout à la diffusion de l'information et gèrent la communication institutionnelle auprès de la communauté et du grand public tandis que les structures s'occupant de la génération de ressources propres balbutient encore dans la quasi-totalité des universités et ont un portefeuille d'activités de collecte de fonds qui ne répondent pas aux exigences de planification d'un financement propre.

Par ailleurs, sur les 6 universités publiques, seule l'UCAD a créé une fondation. Encore naissante, cette fondation se distingue par sa communication institutionnelle, son positionnement auprès des parties prenantes et sa collecte de fonds. Toutefois, des lacunes sont notées dans le domaine de la communication. En effet, la communication dans son site internet est surtout centrée sur les activités de collecte de fonds que sur les domaines susceptibles d'être couverts par les financements obtenus.

Ensuite, si des dons au profit des universités sont régulièrement constatés, il convient de noter que ces dons sont généralement exprimés en équipements et logistique qui, du reste, ne sont pas valorisés<sup>33</sup> dans les actifs des bilans comptables. Il en est de même du mécénat qui se traduit, à l'Université de Thiès par exemple, par la réhabilitation de bâtiments sur le frontispice desquels est mentionné, à titre de reconnaissance et en contrepartie d'une communication institutionnelle, le nom des mécènes,<sup>34</sup> ou par l'offre de bourse d'excellence à des étudiants méritants.

Or la formalisation de la collecte de fonds, à travers une fondation, peut constituer un levier pertinent de renforcement et de diversification des ressources des universités publiques par la création d'un cadre juridique qui organise le système de collecte et rassure mieux les donateurs sur la finalité à laquelle est destiné leur acte de bienfaisance. Sur ce point, les universités françaises peuvent servir d'exemple, au regard du cadre juridique créé par la loi relative aux Libertés et aux Responsabilités des Universités (LRU) du 10 août 2007 qui leur confère deux outils pour mobiliser le financement des entreprises, des collectivités et des particuliers : les fondations universitaires et les fondations partenariales. Cette qualification des statuts de fondation est très opératoire en ce sens qu'elle permet de distinguer les fondations universitaires, qui n'ont pas de personnalité morale et exercent leurs fonctions dans des domaines non spécifiquement circonscrits, des fondations partenariales qui, elles, admettent la personnalité morale, s'adossent à un projet particulier et ont une durée de vie qui n'excède pas 5 ans.<sup>35</sup>

Le cadre juridique a le mérite de cibler et de préciser les domaines couverts par les fondations, ce qui permet aux mécènes et autres donateurs de constater eux-mêmes l'adéquation des missions dévolues aux universités publiques aux ressources collectées. À cet égard, il apparaît judicieux de repérer des défis essentiels des universités, largement connus par les partenaires, les potentiels mécènes et autres donateurs, éligibles au financement par les ressources recueillies au sein des fondations. On note les suivants :

- construire des infrastructures pédagogiques et sociales en vue d'accroître les capacités d'accueil des universités publiques et améliorer le bien-être des étudiants ;
- mettre en place des formations orientées métier dans des secteurs à forte croissance (informatique, énergie verte, etc.) et facilitant l'auto-entrepreneuriat d'autant que les universités, notamment l'UGB et l'UCAD, disposent, en leur sein, d'incubateurs très dynamiques ;
- créer des laboratoires de recherche médicale essentiellement tournés vers la découverte de vaccins qui éradiquent ou réduisent certaines maladies endémiques à l'instar du paludisme, du diabète, de l'insuffisance rénale, etc. ; dans ce sens, les universités doivent poursuivre et mettre en œuvre leurs projets d'implantation de polyclinique universitaire ;
- développer des projets agricoles innovants dans des domaines spécifiques et faiblement exploités comme la pisciculture par le biais des

---

33 Cela est dû à l'existence d'une comptabilité publique qui n'est pas encore patrimoniale. Sur ce point, voir *infra*, chapitre III-3.

34 C'est le cas de la Banque internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal (BICIS), filiale de BNP Paribas et d'Orange, filiale de France Télécom.

35 On exploitera également avec beaucoup de profit le guide d'élaboration des statuts des fondations partenariales, proposé sur ce site via un lien cependant non fonctionnel. Consulter : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid56288/les-fondations-partenariales-et-universitaires.html>.

nouvelles filières introduites dans les formations universitaires :  
aquaculture, technologies alimentaires, etc.

Investis dans ces problématiques majeures de l'enseignement supérieur public, les fonds recueillis au sein des fondations s'avéreront d'une utilité publique visible à même d'aiguillonner de potentiels donateurs, soucieux du devoir citoyen de contribuer à une œuvre commune, à soutenir le secteur de l'enseignement supérieur public du Sénégal.

Nous sommes fondés à croire que la forte valeur que représente ce secteur et l'intérêt que les universités publiques suscitent auprès des donateurs réels et potentiels, au travers de leurs missions de service public, rendent possible une contribution des fondations aux budgets des universités. Le préalable réside dans une collecte juridiquement bien organisée avec une obligation de reddition des comptes. Pour preuve, en France, le cadre juridique des fondations universitaires<sup>36</sup> a organisé cette source de financement et a permis de collecter, par 25 universités, pour une durée non indiquée, la somme de 14 539 300 euros (plus de 9,5 milliards de FCFA) selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche<sup>37</sup>. Même si Stéphane Calviac indique un montant collecté plus significatif, durant l'année 2017, il fait observer sa modicité en comparaison des capacités de mobilisation de fonds des universités anglaises et donne des pistes :

Les fondations apportent aujourd'hui des ressources relativement marginales aux universités (17,6 millions d'euros en 2017) et sans commune mesure avec ce que l'on peut observer aux États-Unis ou en Grande-Bretagne. Dans ces deux pays, les alumni des universités apportent des financements considérables à leurs anciens établissements via les fondations, financements qui vont souvent bien au-delà de ce qu'apportent les entreprises. Même s'il est difficile de fixer quelque objectif que ce soit en la matière, il existe sans doute un gisement financier considérable pour les universités françaises à condition qu'elles recrutent des équipes aptes à développer les partenariats avec les entreprises de leur territoire, mais aussi avec leurs anciens étudiants.<sup>38</sup>

Parmi les pistes proposées par ce chercheur, les universités publiques sénégalaises peuvent compter sur les réseaux des *alumni* particulièrement dévoués à leur université d'origine et tout à fait disposés à contribuer à leur rayonnement. À titre d'exemple, on peut noter les contributions du réseau *d'alumni* de l'UCAD et de l'association *Wassanar* de l'UGB au fonctionnement de ces deux universités.

## 2.2. Les opérations de placement : des dépôts à terme (DAT) générateurs de produits financiers

Le placement est un terme économique, financier, qui consiste dans le fait de placer une partie de son argent ou de son capital pour dégager une rentabilité. Il existe plusieurs types de placement financier soumis à des durées et des niveaux de risque variables. Généralement, les plus courants constatés dans le marché financier africain, sont des dépôts d'argent ou de capitaux dans des comptes rémunérés. Le placement de fonds dans un compte rémunéré par des intérêts, selon une durée précisée et un

36 Décret n° 2008-326 du 7 avril 2008 relatif aux règles générales de fonctionnement des fondations universitaires

37 Cité par GILLOT, Dominique et ADNOT, Philippe, « Financement des universités : l'équité au service de la réussite de tous », Sénat, rapport d'information n° 547, 24 avril 2013, voir tableaux détaillés, pp. 117-119.

38 CALVIAC, Stéphane, « Le financement des universités : évolutions et enjeux », *Revue française d'Administration publique*, CERA, ENA, n° 169, vol. 1, p. 64.

degré de risque pris, effectué par les entreprises, est une opération financière également appelée investissement sous forme de dépôt à terme (DAT). Le montant de cette rémunération est contractuellement fixé entre la banque et son client. Il peut s'agir d'un dépôt unique, rémunéré aux conditions du moment et dont le remboursement du capital est opéré à une échéance prévue de sorte que la levée des fonds, avant le terme échu précisé dans le contrat de souscription, peut entraîner l'application d'un malus.

Dans un contexte de déficit budgétaire structurel, il peut être impensable, pour les universités publiques, de procéder à des dépôts à terme. Pourtant, il est possible de mobiliser une partie des ressources propres pour ouvrir des comptes DAT auprès des banques. En effet, les ressources générées par la formation continue et les droits d'inscription ne font pas l'objet de dépenses immédiates. Il existe souvent un excédent de trésorerie des UFR, facultés et autres entités autonomes dans les comptes de l'agent comptable. À titre d'exemple, un calcul des ressources propres prévisionnelles 2019 de l'UGB donne une masse budgétaire de l'ordre de 1 100 221 961 FCFA soit 1678 000 euros<sup>39</sup>. Ce montant, qui ne comprend pas les fonds de projet, constitue une prévision très réaliste, voire pessimiste ; réaliste, parce que les UFR font de plus en plus preuve d'une grande prudence dans les prévisions budgétaires relatives à la formation continue ; pessimiste parce que les droits d'inscription, prévus en 2019, sont largement en deçà des recettes à encaisser du fait de l'invalidation de l'année académique pour la plupart des UFR et de la reconduction gratuite des inscriptions.

En général, les dépenses imputées sur les fonds issus de la formation continue sont relatives aux charges de fonctionnement : paiement des vacances, achat d'intrants pédagogiques, rémunération du coordonnateur de la formation et du personnel administratif intervenant. La part réservée à l'investissement n'est pas souvent exécutée au cours du déroulement de la formation du fait de la disponibilité d'actifs publics sur lesquels est adossée cette formation. La quote-part allouée à l'investissement<sup>40</sup> fait donc l'objet d'une exécution différée. Ainsi une bonne planification des dépenses, assortie à des décaissements soumis à un calendrier strict, peut-elle permettre de calculer nettement l'excédent de trésorerie en vue de constituer un DAT.

En ce qui concerne les droits d'inscription, la planification des dépenses est également possible du fait de leur imputation sur des rubriques très précises et de l'identification des périodes pendant lesquelles elles sont généralement faites. Par arrêté interministériel<sup>41</sup>, les dépenses et leur taux sont ainsi ciblées :

- professionnalisation et spécialisation 60 % ;
- appui à la pédagogie 20 % ;
- formations doctorales 10 % ;
- programmes d'échanges et de mobilités des étudiants 5 % ;
- vie estudiantine et animations scientifiques 5 %.

De plus, une commission paritaire, composée de 14 membres constitués, d'une part, de l'administration et, d'autre part, des étudiants, et mise en place par arrêté du directeur d'UFR ou du doyen de faculté, est en charge de l'élaboration des projets de dépenses à soumettre à l'ordonnateur du budget principal auxquels sont rattachés les droits d'inscription. Par expérience et afin d'éviter de réunir tout le temps les membres

---

39 Rapport d'exécution budgétaire trimestriel l'UGB, janvier-mars 2019, publié en avril 2019.

40 Voir article 5 de l'arrêté interministériel n° 8424 du 20 mai 2014 sur la définition, la répartition et la gestion des « fonctions de services ».

41 Arrêté n° 0533 du 15 janvier 2015 modifiant certaines dispositions de l'arrêté n° 17072 du 18 octobre 2013 fixant les taux des droits d'inscription au niveau des établissements publics d'enseignement supérieur.



pour de menues dépenses, la commission délibère sur un projet de dépenses séquencées dans l'année ; les périodes d'exécution de ces dépenses sont, dès lors, connues et il est aisé, là aussi, de dégager l'excédent de trésorerie sur une période déterminée (au moins 3 mois) et d'en constituer un DAT.

Enfin, pour ce qui est de la subvention de l'État, le versement est effectué sur 4 tranches trimestrielles dont chaque tranche est mise à disposition au premier mois de chaque trimestre. Dès la réception de la tranche, le rectorat notifie à chaque établissement sa quote-part correspondant au quart du montant de la subvention qui lui est allouée. Ce mode de gestion des budgets est appelé plan de trésorerie (PT) et il en est exécuté 4 durant l'année à raison d'un plan par trimestre. Il résulte de l'exécution de chaque PT, un excédent de trésorerie qui est, en réalité, destiné à couvrir les charges communes incompressibles des 2 mois qui restent du trimestre. Eu égard à la sensibilité de telles charges dont les montants destinés à les couvrir sont limités, voire insuffisants, ce qui donne régulièrement lieu à des tensions sociales, il serait fort risqué de placer cet excédent de trésorerie. Par conséquent, toutes ressources issues de la subvention de l'État pourraient être épargnées de DAT en attendant de restaurer l'équilibre structurel des budgets. En définitive, pour cette opération financière génératrice de revenus, il convient de ne mobiliser que les ressources propres.

En revanche, des préalables indispensables au dégagement des excédents de trésorerie sont identifiés. D'une part, l'administration doit faire preuve d'une grande efficacité pour assurer une disponibilité des fonds, elle-même tributaire :

- pour les formations continues : d'un taux de recouvrement élevé et de l'encaissement des frais de scolarité, au plus tard, le 5 de chaque mois ;
- pour les droits d'inscription : de la normalisation de l'année académique<sup>42</sup> et de l'exigence d'inscription des étudiants, sous peine d'être forclos, en décembre, au plus tard.

Cette observation mérite une attention particulière d'autant que le taux de recouvrement des ressources propres est faible au premier trimestre de 2019. D'autre part, à l'élaboration des contrats DAT, les financiers des universités doivent faire preuve d'une grande prudence en évitant d'opérer des placements sur des durées intenable qui risqueraient de pénaliser leur institution à cause de la levée du capital avant terme, ce qui engendre l'application de *malus* évoqué *supra*. Fort de cela, il est recommandé de tenir compte des besoins d'être remboursé par anticipation pour faire inscrire des dispositions contractuelles qui prévoient la résiliation du DAT et le remboursement intégral du capital calculé au *pro rata temporis* à des taux avantageux. Si ces préalables sont remplis, les disponibilités de trésorerie seront des excédents réels de trésorerie susceptibles de générer des ressources additionnelles.

C'est connu en finance : si l'excédent de trésorerie n'est pas fructifié (par des placements par exemple), il s'apparente à une trésorerie positive dormante, signe d'une mauvaise gestion. Enfin, les ressources générées par les placements et leur consolidation comme produits financiers dans le bilan, en plus de le valoriser, constitueront un signe manifeste d'une ingénierie financière dont sont capables des structures publiques fragilisées par la trop grande dépendance de l'État.

Par ailleurs, l'excédent de trésorerie peut découler de fonds de projet qui financent des programmes pluriannuels. Les fonds étant immédiatement disponibles et les crédits de paiement répartis sur plusieurs exercices, leur placement est autorisé à la condition

---

<sup>42</sup> Le chevauchement des années académiques est du fait de grèves répétées à telle enseigne que deux promotions peuvent se retrouver, durant des mois, au même niveau d'enseignement (L1, L2, L3, etc.). L'UGB de Saint-Louis est caractéristique de ce phénomène.

expresse de respecter les dispositions de l'article 66<sup>43</sup> du décret portant régime financier des universités.

Au surplus, la constitution de DAT renforcerait mieux la crédibilité des administrations financières universitaires ainsi que leur solidité et leur solvabilité auprès des banques. Ces DAT peuvent servir de garantie de prêts bancaires.

À titre d'exemple de profits à tirer des DAT, nous présentons, dans l'encadré 3, les réalisés par La Poste du Sénégal, société nationale qui connaît un résultat d'exploitation déficitaire et qui fait des DAT un levier stratégique d'équilibre du bilan.

### Résultats d'un DAT de La Poste du Sénégal

Année : 2017

Montant placé : 1 000 000 000 FCFA (1 524 490 euros)

Taux de placement : 6 %

Banque : Crédit international

Date	Intérêts DAT 228	Intérêt DAT 286	Intérêt DAT 354	Total
31/1/2017	4 130 042			
Total DAT janvier 2017				4 130 042
20/2/2017			5 631 994	
28/2/2017		4 225 126		
Total DAT février 2017				9 857 120
3/5/2017	4 091 482			
18/5/2017			4 455 309	
29/5/2017		4 091 482		
Total DAT mai 2017				13 638 273
1/8/2017	4 229 396			
18/8/2017			5 639 196	
29/8/2017		4 229 396		
Total DAT août 2017				14 097 988
<b>Total DAT2017</b>	12 450 920	12 546 004	16 726 499	<b>41 723 423</b>

Commentaire : Le placement de 1 milliard FCFA (1 524 490 euros), au taux fixe de 6 % à des périodes ciblées sur l'année 2017, précisément en janvier, février, mai et août, a rapporté un montant de 41 723 423 FCFA (63 607 euros). Notons que le produit financier a plus fructifié en août, près de 1/3 du résultat global, que lors des autres périodes de placement. Appliqué à l'UGB, on note que le produit global réalisé est l'équivalent de la subvention accordée à l'UFR des Sciences appliquées et de Technologies (SAT) et dépasse celle allouée à toutes les autres UFR à l'exception de

43 Cet article 66 précise : « Les sommes versées à l'Université à titre de dons, legs ou fonds de concours peuvent, lorsque le donateur ne s'y est pas opposé et qu'elles concernent un programme pluriannuel, être employés à l'achat des Bons du Trésor ou de valeurs d'État. Cet achat ne peut être effectué que dans la limite du montant du programme qui n'est pas affecté à l'exercice en cours. Il est autorisé par le Conseil d'Administration lors du vote du budget et après avis de l'organe délibérant de l'établissement concerné ».

l'UFR des Lettres et Sciences humaines (LSH). Enfin, constituer 1 milliard de FCFA (1 524 490 euros) n'est pas impossible en dépit de la conjoncture financière des universités publiques. Nous identifions deux mécanismes :

- la mise en commun de l'excédent de trésorerie des ressources propres de toutes les universités publiques du Sénégal, assortie d'une clé de répartition proportionnelle des rendements ; la condition *sine qua none* est cependant d'améliorer les taux de recouvrement et de bien planifier les dépenses ;
- pour le cas spécifique de l'UGB, le versement anticipé de la 4e tranche de la subvention accordée par l'État, dès le mois de janvier, début de l'exercice budgétaire, au lieu de son versement en octobre ; cette tranche équivaut à 2 610 647 000 FCFA (près de 3 800 000 euros) ne devant être dépensés que pour les mois octobre, novembre et décembre ; constitué en DAT entre février et septembre, au même taux et dans les mêmes conditions que celles qui ont prévalu pour La Poste, cette tranche rapporterait 108 863 980 FCA soit 165 960 euros.

Ces deux mécanismes peuvent être simultanément mis en œuvre avec la clause prudentielle d'un DAT au *prorata temporis*.

### 2.3. Définition d'une stratégie de dette : des emprunts à vocation stratégique

La place de la dette est cruciale dans la vie des organisations. L'endettement n'est pas une mauvaise chose si les proportions sont maîtrisées et les emplois étudiés et ciblés. Il constitue un des multiples leviers de financement de l'activité grâce aux possibilités d'action qu'elle offre : financement du besoin en fonds de roulement (BFR), de la recherche et du développement, de l'innovation, des investissements, etc. Le recours à la dette est dicté soit par une indisponibilité ou une insuffisance des capitaux propres soit par l'usage d'un véritable outil de gestion financière.

Parmi les possibilités offertes, les universités publiques ont particulièrement recours aux emprunts pour financer le BFR accru par une trésorerie nette négative, hors ressources propres, du fait, d'une part, du déficit budgétaire et, d'autre part, du poids de la dette d'exploitation qui obère les liquidités des exercices successifs. Par conséquent, pour financer le BFR, la dette est contractée à très court terme, généralement sous forme de découverts bancaires qui, comme on le sait, sont souvent frappés d'agios et d'intérêts exorbitants.

Le recours à cette forme de dette, lorsqu'il devient inévitable, devrait être exceptionnel au profit du recours à des emprunts plus stratégiques contractés sur le moyen ou le long terme pour financer le cycle d'investissement. Prioritairement, il convient de procéder au règlement total de la dette aux fournisseurs, dette liquide, échue et non sérieusement contestée et au paiement de laquelle l'État avait pris les engagements rappelés *supra*. Il apparaît impérieux d'y veiller pour rétablir la confiance avec les fournisseurs et engager une nouvelle collaboration fondée sur des relations contractuelles durables et non sur des opérations transactionnelles ponctuelles. La poursuite de cet objectif ne doit pas non plus amener à souscrire des emprunts bancaires pour solder des dettes d'exploitation, cette pratique ne relevant pas d'un emploi optimisé des ressources.

À cet égard, le nouvel environnement institutionnel, créé par la nouvelle loi relative aux universités publiques, reste très favorable pour mettre en place une nouvelle stratégie

de dette et la conduire efficacement. En effet, elle refonde la gouvernance des universités sur trois organes dont un nouveau un Conseil d'administration<sup>44</sup> – qui intègre, parmi ses membres, des personnes issues du monde socioprofessionnel avec voix délibératives, et qui est doté de véritables attributions en matière de gestion stratégique et financière :

« Le Conseil d'administration est l'organe délibérant de l'université. Il veille au respect de la mission de l'université. Il est l'instance de validation de ses orientations stratégiques. Il est chargé de l'évaluation et du contrôle de la gestion administrative et financière. À ce titre, il délibère sur :... *le plan stratégique* et la politique d'assurance qualité de l'université... les prévisions budgétaires, le budget annuel, *le plan d'investissement, les états financiers* et le rapport annuel de l'université... les règles de gouvernance de l'université... »<sup>45</sup>.

C'est le CA qui devra donc compléter le plan stratégique des universités par un plan d'investissement qui doit nécessairement constituer son projet de financement et qui, malheureusement, n'était pas joint aux précédents plans stratégiques. Il doit également faire évoluer la comptabilité publique des universités vers une comptabilité patrimoniale avec la production d'états financiers. Au double plan institutionnel et organisationnel, le CA doit définir une stratégie de dettes fondée sur :

- l'identification et l'adoption de projets d'investissement structurants qui allient missions de l'université et génération de ressources propres en veillant surtout à créer un effet de levier : taux de rendement de l'investissement supérieur au coût de l'endettement ;
- le caractère réaliste et la pertinence d'un prévisionnel financier susceptible de créer une adhésion de la communauté et de convaincre les partenaires financiers sur des projets à forte valeur ;
- la définition d'un équilibre entre le montant de la dette consentie et celui des ressources propres, ce qui garantit un niveau d'endettement égal aux réelles capacités de création de ressources, c'est-à-dire hors subvention de l'État ;
- la recherche d'appui étatique et la constitution de biens et d'actifs à faire valoir à titre de garantie auprès des bailleurs.<sup>46</sup>

Comme on le constate, le rôle du CA sera déterminant dans la mise en œuvre de leviers innovants de financement des universités publiques. À notre avis, définir une stratégie de dette est d'autant plus faisable que le recours aux emprunts ne constitue pas une activité nouvelle pour les universités. Le rôle du CA sera alors de planifier l'obtention de crédits plus substantiels pour financer non plus le besoin en fonds de roulement, mais bien des projets structurants.

Il nous serait difficile de déterminer, ici, des montants exacts de l'endettement. Nous préconisons de mesurer les niveaux de risque et les proportions financières en souscrivant des emprunts qui ne dépasseraient pas les réelles possibilités de création de ressources propres. Ce rôle, requis du CA, l'est aussi dans la constitution de portefeuille financier.

### **La prise de participation : des profits à tirer du marché financier**

44 Le Recteur et le Conseil académique (CA) étant les deux autres.

45 Article 7. C'est nous qui soulignons.

46 Rappelons qu'au-delà des banques, il existe des établissements de crédit qui financent des projets conçus par des établissements publics ou des sociétés nationales. On peut en citer Loc Afrique qui offre ses services en matière de dette dans quasiment tous les domaines légaux souhaités.

Parmi les multiples stratégies de diversification des activités et des profits d'une organisation, on note la stratégie de croissance externe qui consiste dans des opérations de fusion ou acquisition, horizontale ou verticale. Si elles sont souvent très profitables, elles impliquent souvent des montages financiers complexes, bouleversent la structure sociale de l'entreprise et nécessitent la mise en œuvre de politique de conduite du changement. Nous les écartons donc au profit d'une diversification par prise de participation au capital d'une autre société. Une prise de participation est une souscription ou un achat de titres émis par celle-ci afin d'en devenir actionnaire. L'objectif est d'avoir des gains réguliers et d'obtenir une plus-value à la revente des titres. La prise de participation donne des droits proportionnels à la valeur des titres détenus. À ce propos, l'Acte uniforme de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) sur les sociétés commerciales et les groupements d'intérêt économique en Afrique, version 2014, dispose :

« Les titres sociaux confèrent à leur titulaire :

- 1°) un droit sur les bénéfices réalisés par la société lorsque leur distribution a été décidée ;
- 2°) un droit sur les actifs nets de la société lors de leur répartition, à sa dissolution ou à l'occasion d'une réduction de son capital ;
- 3°) le cas échéant, l'obligation de contribuer aux pertes sociales dans les conditions prévues pour chaque forme de société ;
- 4°) le droit de participer et de voter aux décisions collectives des associés, à moins que le présent Acte uniforme en dispose autrement pour certaines catégories de titres sociaux »<sup>47</sup>.

C'est nous qui nous soulignons : en effet, certaines catégories de titres sociaux ne donnent pas ou font abandonner le droit au vote. C'est le cas des titres de placement. Ainsi les universités publiques peuvent-elles souscrire des titres de placement pour faire fructifier leurs trésoreries positives dormantes. En effet, comme évoqué plus haut, une partie des ressources propres est susceptible de donner lieu à des excédents de trésorerie qui peuvent également faire l'objet de conversion en titres de placement. Un tel investissement requiert, d'une part, une expertise-conseil avérée qui oriente vers des choix judicieux et, d'autre part, une réorganisation interne qui intègre de nouveaux profils en charge de la gestion des portefeuilles financiers.

D'abord, la réalisation d'études précises de rentabilité est fondamentale en ce sens que les titres de placement constituent des immobilisations financières et, comme telles, elles doivent assurer un niveau raisonnable de rendement<sup>48</sup> parce qu'investies par des structures publiques qui éprouvent un besoin important de liquidités et ambitionnent d'équilibrer leurs budgets. Et, par essence, les résultats de l'investissement sont aléatoires.

Dès lors, le recours aux Sociétés de Gestion et d'Intermédiation (SGI) à l'instar de CGF Bourses<sup>49</sup>, une référence dans le domaine, en Afrique de l'Ouest, est très recommandé. Suffisamment instruite des indicateurs des marchés financiers, notamment de la Bourse

47 Acte uniforme de l'OHADA pour les sociétés commerciales et les GIE en Afrique, adopté le 30 janvier 2014 à Ouagadougou (Burkina Faso), article 53.

48 CHAREST, G., « Rendement, risque et portefeuilles », In *Encyclopédie des marchés financiers*, Tome 2, ECONOMICA, 1997, pp. 1608-1660.

49 CGF BOURSE est une Société de Gestion et d'Intermédiation (SGI) agréée par le Conseil régional de l'Épargne publique et des Marchés financiers (CREPMF), pour les métiers liés aux marchés financiers et aux opérations sur le capital des entreprises. CGF BOURSE, première SGI africaine certifiée ISO 9001, a été créée en 1998 sous forme d'une société anonyme dont le capital a été porté à 1,5 milliard de FCFA soit 2 286 735 euros. Voir <https://www.cgfbourse.com/fr/cgf-bourse/>

régionale des Valeurs mobilières (BRVM) en Afrique de l'Ouest, et gestionnaire de plusieurs portefeuilles d'actifs d'entreprises africaines, la société CGF Bourses est à même d'identifier et de proposer le mode d'investissement le plus adapté à la solidité financière des universités publiques et le plus immédiatement rentable. Ses conseils seront opératoires dans le sens de répertorier les sociétés aux titres ou actions à valeur de croissance, c'est-à-dire dont les bénéfices sont très peu ou pas du tout distribués aux bénéficiaires, ou celles aux titres ou actions à valeur de rendement, c'est-à-dire dont une fraction relativement élevée ou la totalité des bénéfices est mis en paiement au profit des ayants droit.

Ensuite, le choix d'effectuer une prise de participation introduit de nouvelles compétences jusque-là non existantes dans l'organigramme des universités qui pratiquent surtout la gestion budgétaire : il s'agit de l'ingénierie financière. Il est donc nécessaire d'élargir le portefeuille de compétences à cette nouvelle discipline. En adéquation avec la politique de maîtrise de la masse salariale, il ne sera pas procédé à de nouveaux recrutements, mais bien à une identification et à une sélection, au sein des ressources humaines disponibles, d'agent titulaires de diplômes (Licence ou Master) en finance, de renforcer leurs profils par des formations complémentaires certifiantes et des stages auprès d'entreprises gestionnaires de produits de placement.

Dans ce sillage, le recours à CGF Bourses pourrait faire l'objet d'une convention qui comprendrait la formation des agents des universités, préposés à la gestion de portefeuille financier. Bien évidemment, l'activité sera dévolue aux directions financières de concert avec les agents comptables des universités. Enfin, au regard de la nouveauté de l'activité et du suivi qu'il advient d'en faire, les CA des universités devront recevoir et examiner des rapports d'activités périodiques et formuler, le cas échéant, des recommandations.

### **Le modèle réussi de La Poste du Sénégal**

La Poste du Sénégal, société nationale, détient des titres de placement au sein d'Orange Sénégal, ex-Société nationale de Télécommunication (SONATEL). Ces titres sont au nombre de 250 000, à raison d'une valeur nominale de 25 000 FCFA (38,11 euros), ce qui constitue une valeur totale de 6 250 000 000 FCFA (9 528 064 euros), soit plus de 50 % du budget global de l'UGB.

L'acquisition de ces titres ne donne droit à La Poste ni à un siège au Conseil d'administration ni au vote. En revanche, les produits financiers qu'ils génèrent contribuent remarquablement à atténuer le déficit net, mieux, à équilibrer les comptes du bilan. De surcroît, n'eussent été les produits issus de ces titres de placement, le résultat net serait déficitaire parce que le résultat d'exploitation de l'entreprise connaît un déficit structurel. Les titres de placement de La Poste sont, donc, plus rentables que ses activités cœur de métier : courrier, messagerie, transferts d'argent, produits parabancaires. La Poste est un cas pertinent d'une entreprise qui subit un déficit structurel au point que sa recapitalisation est demandée par les bailleurs de fonds (Fonds monétaire international et Banque mondiale), et qui réussit à constituer des immobilisations financières rentables.

## 2.4. Les Partenariats public-privé : un cadre juridique favorable

Pour accroître ses capacités d'investissement, le Sénégal a institué un nouveau cadre législatif permettant le recours à des financements privés innovants. L'évolution de l'environnement, qui tient compte des besoins d'investissement de l'État, des collectivités territoriales et des organismes publics, a été actée par la loi 2014-09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariat, c'est-à-dire aux partenariats public-privé (PPP). Par organismes publics, il faut entendre : sociétés anonymes à participation publique majoritaire, agences, sociétés nationales et établissements publics<sup>50</sup>, désignés sous le vocable d'autorités contractantes. Les universités publiques, qui sont aussi des Établissements publics (EP), sont donc des autorités contractantes et sont autorisées à signer, par le représentant légal, des contrats de partenariat.

Au demeurant, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) a déjà eu recours aux partenariats public-privé pour financer la construction de résidences à l'Université Cheikh Anta Diop (UCAD) de Dakar et à l'Université Amadou Makhtar MBOW (UAM), par AMSA Assurances, société multinationale privée africaine, pour un montant de 52 milliards de FCFA soit près de 80 millions d'euros. Il s'agit, par conséquent, pour les universités, de poursuivre cette dynamique enclenchée par le MESRI afin de réaliser leurs investissements d'autant que le Projet de Gouvernance et de Financement de l'Enseignement supérieur (PGF-sup) axé sur les résultats, qui a permis de réaliser beaucoup d'investissements universitaires (bâtiments, équipements informatiques, mobilier, matériels et intrants de laboratoire), a été clôturé en décembre 2018.

Pour la mise en œuvre des PPP, les CA des universités publiques ont un rôle prépondérant à tenir. Outre la nécessité d'élaborer, pour chaque université, un plan d'investissement subséquemment à son plan stratégique, ils doivent sélectionner des investissements universitaires éligibles aux financements par les PPP, c'est-à-dire des investissements lourds, prioritaires et difficilement réalisables par les seuls budgets des universités. À cet égard, ils peuvent bénéficier de l'accompagnement et de l'encadrement technique de l'organisme de gouvernance des contrats de partenariat : le Comité national d'appui aux partenariats public-privé qui peut accompagner les universités publiques dans la négociation juridique, le montage financier, le bouclage des clauses contractuelles et le suivi de l'exécution. Au préalable, cet organisme de gouvernance, en mettant des experts à la disposition des CA des universités, peut aider à l'évaluation des projets PPP suivant le triptyque : la complexité du projet, son caractère urgent et son efficacité<sup>51</sup>.

Dans la même veine, les CA, avec l'appui des organes cités ci-dessus, doivent particulièrement veiller à l'identification et à la maîtrise des risques liés au projet au nombre desquels on peut identifier les volets suivants : technologique, organisationnel, financier direct, contractuel et institutionnel<sup>52</sup>.

Par ailleurs, afin de rendre leurs projets facilement éligibles aux financements par la voie des PPP selon les critères retenus par l'État, les CA doivent veiller à leur strict

---

50 Article premier du décret 2015-386 du 20 mars 2015 portant application de la loi 2014-09 du 20 février 2014.

51 Lire aussi MÉNARD, Claude et OUDOT, Jean-Michel, « L'évaluation préalable dans les contrats de partenariat », Revue française d'Administration publique, CERA, ENA, n° 130, 2009, pp. 351-352.

52 Ibidem, p. 362. Les auteurs font d'intéressants développements sur « la prise en compte des risques dans l'évaluation préalable », pp. 360-364.

respect. Ces critères sont rappelés dans le Plan d'Actions prioritaires 2019-2023 du Plan Sénégal émergent, et repris ci-après.

**Tableau 6 : critères de sélection des projets PPP retenus par l'État du Sénégal**

Critères	Poids
Caractère marchand oui/non	-
Potentialité ou opportunité à être réalisé en PPP (Potentiel de marché, attractivité, potentiel création de revenus, avantages comparatifs, etc.)	40 %
Bénéfices stratégiques (Potentiel de transformation économique, potentiel d'emplois créés, Transfert de technologie, Structuration d'une chaîne de valeur, etc.)	30 %
Environnement	10 %
Faisabilité du projet (sic)	20 %

Source : PSE, PAP 2019-2023, page 102.

À titre d'exemple de projet susceptible de passer par les PPP, on peut noter la phase 2 du complexe sportif de l'UGB. En effet, la phase 1 des infrastructures de l'UFR SEFS de l'UGB de Saint-Louis, composées d'un bloc pédagogique, d'un bloc administratif et d'un complexe sportif (piscine olympique et salle de sport), financées par le PGF-sup axé sur les résultats, à hauteur de 6,5 milliards FCFA soit 10 millions d'euros, a été bouclée. La phase 2 devant compléter le complexe sportif par un terrain de football, une piste athlétique et des gradins, évaluée à 1,5 milliard FCFA soit près de 2,3 millions d'euros<sup>53</sup>, n'a pu être réalisée pour défaut de financement. Est également à court de financement, la construction d'un petit bassin attenant à la piscine olympique, qui est plus adapté que celle-là aux cours de natation pour les primo-apprenants (étudiants de Licence 1) et pour les visiteurs qui voudraient y accéder à titre onéreux.

Ces projets, insoutenables<sup>54</sup> sur le budget de l'UGB,<sup>55</sup> pourraient être éligibles au titre des PPP. Au sens de l'article 7 de la loi PPP, lequel définit le contenu des contrats de partenariat, la contractualisation peut s'effectuer sous la forme du *Build Operate and Transfer* (BOT), c'est-à-dire que le co-contractant, après avoir financé, construit, exploite l'infrastructure et charge les frais du service aux usagers pour une période déterminée. À la fin de la période spécifiée, l'infrastructure est transférée à l'organisme public.

En tout état de cause, le cadre juridique permet aux établissements publics universitaires de bénéficier d'un accompagnement technique dans la conduite des PPP tout en décelant et minorant les risques : risque de renégociation généralement au profit

53 L'évaluation a été faite par le Cabinet d'architecture IDOM, maître d'œuvre de ces chantiers.

54 Par exemple, le Cabinet IDOM a estimé les coûts d'entretien des infrastructures de l'UFR SEFS de l'UGB à 200 millions de FCFA par an soit près de 304 900 euros. Cette somme n'est pas prise en compte dans le budget de l'UGB.

55 L'article 9 de la loi citée, relatif aux conditions du recours aux contrats de partenariat, précise : « Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au terme de l'évaluation préalable, au moins l'une des conditions suivantes est remplie : a. compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet... ». Or la plupart des universités publiques remplissent cette condition.



du privé, ce qui alourdit le contrat et occasionne des retards dans l'exécution ; risque d'asymétrie d'informations surtout dans le cadre des offres spontanées qui doivent nécessairement imposer la réalisation d'une contre évaluation convenable.

## 3. Gestion des ressources des universités publiques

La capacité des universités publiques à créer des ressources doit obligatoirement être assortie d'une bonne maîtrise de leur gestion selon les règles spécifiquement prévues par les finances publiques dans les lois et décrets rappelés *supra* et les manuels de procédures administratives, comptables et financières. Préalablement à la prise en compte des ressources propres, il sied de procéder, au nom de l'équité entre différentes entités remplissant des missions de service public, à une bonne répartition de la subvention que l'État alloue aux universités (1). Consolidées avec la dotation de l'État, les ressources propres doivent former avec elle, un seul budget selon le double principe de l'unité et de l'universalité budgétaires. Au nom de la transparence, de l'efficacité et de l'efficacité de la dépense publique, les budgets des universités publiques doivent être gérés dans un système d'information intégré (2) ; les coûts des facteurs de production et de prestation déterminés à l'aide d'une comptabilité analytique et toutes les données de la gestion recueillies dans un système comptable rénové (3).

### 3.1. L'esquisse d'une méthode de répartition des subventions de l'État

À la suite des développements faits sur la répartition de la subvention, il est aisé de constater que les textes applicables aux universités publiques n'en définissent pas des critères de répartition entre le rectorat et les différents établissements. Cependant, les différents acteurs chargés de l'exécution des budgets échangent sur les modalités de répartition en prenant surtout garde de préserver les dépenses obligatoires. Ainsi, en déduction desdites dépenses, seuls les crédits restants font l'objet d'échanges et d'une répartition. Dans un contexte où la dotation de l'État est particulièrement insuffisante, les quotes-parts allouées aux établissements, même discutées au sein du cadre d'échanges par les acteurs en charge de l'exécution des budgets, ne sont quasiment pas négociées, mais assignées.

À l'UGB de Saint-Louis, les services budgétaires du rectorat, en l'espèce la direction financière et comptable et le secrétariat général, font régulièrement observer qu'en l'absence de critères objectifs, la répartition est surtout faite en tenant compte des charges communes et des ressources propres prévisionnelles des UFR, ce qui peut paraître injuste lorsque les UFR, qui ont des recettes prévisionnelles propres les plus élevées, reçoivent inversement une dotation plus faible. En clair, plus une UFR est capable de créer des ressources propres, moins son allocation est importante ; même s'il se justifie par la nécessité de soutenir les budgets des nouvelles UFR<sup>56</sup> dont l'offre de formation continue répond à une nouvelle demande et non encore mature, ce procédé contraste vivement avec la gestion par la performance.

Au regard de l'importance que revêt une équitable redistribution des ressources publiques allouées, il nous paraît fondamental de répertorier des attributs dominants

---

56 En 2012, pour augmenter les capacités d'accueil de l'UGB, parallèlement aux filières classiques (droit, économie, lettres et sciences dures), il a été créé 4 nouvelles UFR : UFR des Sciences agronomiques, de l'Aquaculture et des Technologies alimentaires (S2ATA), UFR des Sciences de l'Éducation de la Formation et du Sport (SEFS), UFR des Civilisations, Religions, Arts et Communication (CRAC) et UFR des Sciences de la Santé (2S).

sur la base desquels un modèle de répartition de la subvention sera élaboré. Nous en retenons 13 :

- **effectif étudiant** : nombre d'étudiants d'un établissement de la licence au doctorat ; bien que retenu, cet attribut devra être faiblement pondéré, car les établissements perçoivent des droits d'inscription pédagogique sur chaque étudiant et l'essentiel des recettes est affecté à l'enseignement et à la recherche ; plus l'effectif est élevé plus les droits perçus sont significatifs ;
- **accueil d'enseignants associés** : l'accueil d'enseignants associés, autrement appelés vacataires, induit des charges qui pèsent sur le budget des établissements : remboursement de frais de transport, hébergement à l'hôtel, abondement du taux horaire<sup>57</sup> ;
- **filières scientifiques** : en général, les filières scientifiques admettent des charges pédagogiques supérieures à la faveur des travaux pratiques (TP) qui nécessitent un régulier approvisionnement en intrants ; même si les droits d'inscription sont mis à contribution en termes d'acquisition de matériels de cours et de TP, ils couvrent insuffisamment ces charges ; de plus, les TP constituent une activité charnière des filières scientifiques et doivent être substantiellement financés sur la subvention de l'État ;
- **sorties pédagogiques** : beaucoup d'établissements effectuent des cours, des visites, des expériences à l'extérieur des universités, ce qui induit d'importantes charges de transport, en carburant<sup>58</sup> notamment ;
- **infrastructures et équipements** : la plupart des établissements nouvellement créés dans les universités, à l'instar des nouvelles UFR de l'UGB et de l'Institut polytechnique de Saint-Louis, sont sous-équipés et leurs activités reposent sur des actifs globalement inadéquats au regard des métiers innovants qu'ils enseignent ; en vue de leur équipement progressif, ce critère est à retenir ;
- **nombre de publications** : la publication d'articles scientifiques des enseignants-chercheurs à des revues étrangères de renom occasionne des frais au règlement desquels les établissements contribuent ; le nombre peut être déterminé sur la base du nombre de publications de l'année N-1 et de projets de publication de l'année N+1 de chaque établissement ;
- **allocations et bourses de recherches** : parallèlement aux voyages d'études dont les coûts sont supportés par le Rectorat, les établissements financent, par appel à candidatures interne, des voyages de recherche de leurs enseignants-chercheurs en privilégiant ceux non encore titulaires de doctorat et inscrits dans des universités étrangères, généralement françaises et d'Amérique du Nord (Canada) ;
- **bibliothèque et documentation** : la bibliothèque centrale est administrée sous la forme d'un Institut d'Université, rattaché au Rectorat ; de même, le Centre de Recherche et de Documentation du Sénégal (CRDS) à l'UGB ainsi que l'Institut fondamental d'Afrique noire (IFAN) à l'UCAD, ont rang

---

<sup>57</sup> À noter que les heures de vacation sont comprises dans les dépenses communes imputées sur le budget le Rectorat. Cependant, le taux horaire appliqué par les universités publiques est jugé faible en regard du taux pratiqué par le privé. Pour aiguillonner les enseignants à effectuer des vacances dans le public, ce taux est abondé en mettant à contribution les droits d'inscription pédagogique réellement encaissés par les établissements. Dès lors, le crédit horaire accordé n'est pas retenu parmi les critères contrairement au remboursement de transport et aux frais d'hébergement.

<sup>58</sup> À l'UGB, le carburant mobilisé pour les sorties pédagogiques des UFR et des Instituts était supporté par le budget du Contrat de Performance (CDP). Avec la clôture du CDP, les UFR devront, désormais, prendre en charge cette dépense.

d'Institut d'Université et gèrent un important patrimoine documentaire historique ; les UFR, quant à elles, abritent leur centre de documentation chacune. Tous contribuent remarquablement à la recherche universitaire ;

- **conférences, colloques** : ils promeuvent la recherche interuniversitaire et contribuent au rayonnement des universités publiques sénégalaises sans compter les publications auxquels ils sont susceptibles de donner lieu ;
- **autres charges de fonctionnement** : il s'agit des dépenses courantes nécessaires au fonctionnement des administrations universitaires ;
- **enseignement à distance** : parallèlement à l'Université virtuelle du Sénégal, les autres universités pratiquent l'enseignement à distance via des instituts de formation ouverte et à distance ; à la manière d'un *hub*, leur plateforme *e-learning* est mise à disposition des autres établissements qui mettent en ligne des cours classiques ou dispensés en formation continue ; ce modèle accroît le taux d'intégration des TIC dans l'enseignement supérieur ;
- **communication et multimédia** : dévolu jusqu'en 2012 à l'UCAD, l'enseignement de la communication, sous diverses formes, a intégré les curricula des universités ; il nécessite l'usage d'outils multimédias adaptés au rythme d'évolution des supports de ce secteur à très forte croissance ;
- **activités physiques et sportives (APS)** : l'enseignement des APS, en dehors de l'UCAD, est fait par l'UGB et l'UT ; nouvelle activité pour ces universités, elle exige des équipements sportifs diversifiés, en plus des infrastructures.

En excluant les dépenses communes à la charge du Rectorat et les lourds investissements généralement imputés sur le budget du ministère de l'enseignement supérieur ou sur des financements extérieurs, nous proposons un classement et une pondération des attributs retenus selon le tableau CRSE suivant :

**Tableau 7 : Critères de Répartition de la Subvention de l'État (CRSE) aux établissements universitaires**

UFR, Facultés, Instituts, Écoles			
Critères communs	Coefficient	Critères spécifiques	Coefficient
Effectif étudiant	5	Filières scientifiques	5
Accueil d'enseignants associés	15	Sorties pédagogiques	5
Conférences, colloques	5	Enseignement à distance	5
Équipements et infrastructures	10	Communication et multimédia	5
Allocations et bourses de recherche	10	Activités physiques et sportives	5
Nombre de publications	10		
Autres charges de fonctionnement	10		
Bibliothèque, documentation	10		
Total	75	Total	25

Source : proposé par l'auteur

Ce tableau exclut également le critère commun « performance », indubitablement l'un des plus importants eu égard au caractère impérieux de l'efficacité de la dépense publique. S'il intégrait le modèle, ce critère tiendrait surtout compte des taux de réussite étudiante, d'insertion professionnelle, d'évolution des grades des enseignants-chercheurs, etc., somme toute, d'items qui rendraient complexe et peu opérationnelle l'étude d'autant que la gestion des finances publiques universitaires n'a pas encore basculé dans une logique de performances<sup>59</sup>. En réalité, elle est toujours dans une logique de moyens. Néanmoins, la performance est décelable, en filigrane, à travers les critères 6, 7, 8 et 9, respectivement intitulés nombre de publications, allocations et bourses de recherches, bibliothèque, documentation et conférences, colloques.

Précisons aussi que les critères qui se rapportent aux charges d'investissement ne seront pas mécaniquement appliqués chaque année. La plupart des investissements étant amortis sur plusieurs exercices, le poids affecté à chaque critère concerné sera abaissé en fonction de la durée d'amortissement. Dans ce cadre, il sera nécessaire d'avoir recours aux documents comptables réglementant la durée d'amortissement des biens pour dégrader, parallèlement, le coefficient retenu sur un critère donné en fonction de son amortissement.

Enfin, le modèle CRSE que nous proposons et tout l'argumentaire qui sous-tend son élaboration ne sont qu'une proposition pour répondre à notre échelle à la problématique de la réallocation de la subvention de l'État à des établissements universitaires. Par voie de conséquence, comme proposition d'un modèle d'allocation des moyens, il sera

59 Lire MBENGUE, Seydina Ababacar, *op. cit.*, MERIADE, Laurent, « L'hybridation des instruments de gestion. L'exemple du pilotage de la performance universitaire en France », in *Management & Avenir* 2019/2 (N° 108), pages 13 à 42 et EYRAUD, Corine, EL MIRI, Mustapha et PEREZ, Patrick « Les enjeux de quantification dans la LOLF. Le cas de l'enseignement supérieur », *La Découverte | « Revue française de Socio-Économie »*, 2011/1 n° 7 | pages 147 à 168.

versé à la réflexion que mèneront les acteurs des budgets des universités publiques en vue de garantir un arbitrage plus juste et d'améliorer le dialogue de gestion.

### 3.2. La mise en place d'un Système d'Information intégré de Gestion (SIG)

Depuis plusieurs années déjà, les universités publiques du Sénégal ont fait évoluer leur système de gestion en passant du manuel aux outils de base à l'instar des tableurs Excel, Access et à l'utilisation de logiciels dédiés à la gestion budgétaire et comptable. Chaque université ayant librement et isolément acquis son propre système en dépit des caractéristiques communes avec ses homologues, cette situation a abouti à une hétérogénéité d'applications, qui a cloisonné les outils de gestion et rendu difficile le pilotage budgétaire dévolu, d'une part, aux Assemblées d'Université et, d'autre part, au ministère en charge de l'enseignement supérieur.

Ainsi que l'exprime le tableau suivant, à l'exception de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis et de l'Université de Thiès, qui utilisent le même logiciel, toutes les autres fonctionnent avec des systèmes différents les uns des autres.

**Tableau 8 : Système d'information de gestion des universités publiques**

Universités	Logiciels utilisés
Cheikh Anta Diop de Dakar	Oracle
Gaston Berger de Saint-Louis	Tompro
Thiès	Tompro
Alioune Diop de Bambey	Oracle
Assane Seck de Ziguinchor	WinDev

Source : compilation des données collectées

Alors que les universités publiques évoluent sous l'empire du même cadre juridique et admettent les mêmes tutelles technique (ministère chargé de l'enseignement supérieur) et financière (ministère chargé de l'économie et des finances), l'hétérogénéité des logiciels de gestion ne favorise pas une meilleure optimisation de ces outils d'aide à la décision. On note cependant une prise de conscience notoirement salutaire de l'impérieuse nécessité d'agréger les systèmes d'information universitaires. Elle se traduit par la création par le ministère chargé de l'enseignement supérieur, de deux applications, *Campusen* et *SenBourse*, qui ont permis de centraliser l'orientation des nouveaux bacheliers<sup>60</sup> aux universités publiques et privées et de gérer les allocations d'études (bourses et stages) avec plus de maîtrise des effectifs, des flux de trésorerie

60 À l'origine, les universités publiques déterminaient leurs capacités d'accueil, procédaient, chacune, à la sélection de nouveaux bacheliers et communiquaient les listes au ministère. Ce système révélait une disparité des pratiques entre ces universités vis-à-vis de diplômés de l'enseignement public et un cloisonnement qui occasionnait des orientations redondantes de ces derniers. L'application *Campusen*, tout en élargissant les possibilités de choix de filières – 18 au total – a corrigé toutes ces lacunes, assuré une meilleure maîtrise des effectifs et garanti une transparence du système d'orientation des nouveaux bacheliers.

et de transparence. Ces applications web constituent un modèle particulièrement édifiant des performances que recèle un système d'information intégré et doivent amener à réfléchir sur la conception et l'implémentation d'un système d'information unifié à l'échelle de toutes les universités publiques et prenant en charge tous leurs domaines d'activités :

- la gestion administrative, budgétaire, financière et comptable ;
- la gestion des fournisseurs ;
- le management des ressources humaines, en matière de paie, de carrière et de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ;
- la conduite de la recherche à travers les activités des laboratoires universitaires ;
- la comptabilité des matières<sup>61</sup> ;
- la scolarité et les campus pédagogique et social.

Or, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) a inscrit, dans sa Lettre de Politique sectorielle et de Développement (LPSD) 2018-2022, au volet stratégie de développement du MESRI, le Programme 4 intitulé « Pilotage, Gestion et Coordination administrative » dont « l'objectif est d'assurer un *meilleur pilotage du système d'enseignement supérieur* à travers une *gestion efficiente des ressources humaines, matérielles et financières*. Il vise, également, à assurer une *plus grande efficacité de la dépense* au niveau du [ministère] »<sup>62</sup>. Eu égard aux objectifs poursuivis et au cloisonnement actuel des applications de gestion mises en service par les universités, il appartient au ministère de définir un cadre permettant d'adopter un Système d'Information de Gestion (SIG) intégré qui assure l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux universitaires en vue d'améliorer le pilotage stratégique : suivi et contrôle de l'évolution de la masse salariale ; exhaustivité et fiabilité de l'information financière, remontée et consolidation des informations nécessaires à la supervision des activités constitutives des missions des universités, etc.

À cet égard, l'UGB de Saint-Louis a mis en service, fin 2017, un SIG appelé *Tompro* qui a largement contribué à améliorer la gestion financière et comptable. Son déploiement à tous les segments de la préparation, de l'exécution et du suivi des budgets, en l'occurrence au sein des services du Rectorat, des ordonnateurs, des administrateurs de crédit et de l'agence comptable, a été précédé d'une formation pour une maîtrise et une bonne appropriation du système. Par-delà l'automatisation des opérations, elle a apporté une réelle plus-value dans le pilotage budgétaire avec une grande possibilité d'introduire toutes requêtes dans le système aux fins de procéder à des analyses : évolution des dépenses par compte, rapport d'exécution selon des périodes librement choisies, suivi des paiements aux fournisseurs, génération du compte administratif, mieux, production des états financiers des universités dans la perspective d'évolution de la comptabilité publique vers une comptabilité patrimoniale<sup>63</sup>.

---

61 La tenue de la comptabilité des matières au sein des universités publiques révèle de réelles lacunes au regard du décret 2018-842 du 9 mai 2018 portant comptabilité des matières et transposant la Directive n° 03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 relative à la comptabilité des matières au sein de l'Union économique et monétaire Ouest-Africaine. Les lacunes sont relatives, entre autres, à un défaut de coordination dans la gestion du patrimoine mobilier et à l'émiettement de l'information comptable entre les Rectorats et les établissements. Pour une meilleure sauvegarde dudit patrimoine, il convient d'automatiser la gestion des matières.

62 LPSD 2018-2022, document cité, p.46, c'est nous qui soulignons.

63 Voir *infra*, chapitre 3, point 3.

De plus, *Tompro* fait florès tout aussi dans le secteur public et privé au Sénégal qu'à l'échelle du continent africain. Développé par la société privée Tomate, il est actuellement utilisé, outre deux universités publiques (UGB et UT), par plusieurs ministères à l'instar du ministère de la santé. *Tompro* est également le logiciel comptable utilisé par la Banque mondiale zone Afrique, bailleur incontournable dans le sous-secteur de l'enseignement supérieur et très regardant sur la qualité des systèmes d'information des organismes publics bénéficiaires de ses financements. Au demeurant, *Tompro* a été le logiciel comptable du contrat de performance entre la Banque mondiale et les universités publiques du Sénégal. Enfin, grâce à sa grande flexibilité et à la faveur de l'évolution naturelle des besoins des universités en matière de gestion, *Tompro* est un ERP (Enterprise Resource Planning), en français PGI (Progiciel de Gestion intégrée), comportant les 6 domaines d'activités stratégiques suivants :

- gestion financière et comptable ;
- états financiers ;
- paie et gestion du personnel ;
- immobilisations et stocks ;
- passation des marchés publics ;
- suivi-évaluation.

Globalement, les fonctionnalités de ce SIG répondent aux exigences d'une gestion publique complètement intégrée des universités, c'est-à-dire garantissant une interconnexion et une interopérabilité, une agrégation et une mutualisation des données statistiquement pertinentes pour des analyses ciblées nécessaires à une bonne gouvernance universitaire. Dans le droit-fil des propositions de diversification des sources de financement des universités publiques, *Tompro* peut s'avérer un véritable outil de pilotage des produits financiers issus des dépôts à terme, des titres de participation ou de placement, de l'encours de la dette universitaire, du risque, pilotage stratégique assuré par les organes délibérants : les Conseils d'Administration et les tutelles ministérielles : enseignement supérieur et économie et finances.

Sous ce rapport, et dans le but d'aboutir à une gestion consolidée préservée tout à la fois de la redondance et de l'élagage d'informations, le ministère devra définir le référentiel de données et le cadre de *reporting* en regard des indicateurs clé de performance retenus et nécessaires au *monitoring* des budgets et autres nouvelles activités financières pratiquées par les universités publiques.

### 3.3. La rénovation du système budgétaire et comptable

Au Sénégal, la comptabilité publique est fondée sur des budgets élaborés selon les principes de la comptabilité budgétaire. Elle est basée sur les recettes et les dépenses, selon des prévisions en principe sincères, prudemment estimées et chiffrées d'un exercice comptable relatif à l'année en cours ou à plusieurs années. Contrairement à la comptabilité générale utilisée dans le secteur privé et par certains organismes publics, en l'occurrence les sociétés nationales, la comptabilité budgétaire concerne une partie très réduite du patrimoine de l'État et des établissements publics. En effet, cette comptabilité exécute strictement les recettes et les dépenses budgétaires, c'est-à-dire



celles fondées sur une autorisation budgétaire ; elle ne retrace ni les actifs et les passifs, ni les créances et les dettes ; elle ne donne pas lieu non plus à la production d'un bilan.

Quoiqu'elle soit gage de transparence dans la gestion des deniers publics, elle ne reflète pas la situation patrimoniale de l'État et des organismes publics. De plus, ces organismes à l'instar des établissements publics que sont les universités publiques vendent des services marchands sur la base d'un mode empirique de fixation de prix. Afin de poursuivre la modernisation de la gestion budgétaire et comptable, et dans la logique des propositions de génération de ressources déjà faites, il convient de mettre en place une comptabilité analytique (1) et une comptabilité patrimoniale (2).

### 3.3.1. La mise en place d'une comptabilité analytique

Si la tenue de la comptabilité budgétaire est une obligation légale des universités publiques, l'élaboration de la comptabilité analytique ne relève d'aucune contrainte légale. Mais du fait des subventions reçues de l'État et destinées à couvrir des charges dues à l'accomplissement du service public de l'enseignement supérieur, et de la pratique d'activités marchandes, il est important, pour elles, d'adopter des outils leur permettant de déterminer leurs coûts. C'est le propre de la comptabilité analytique.

À la différence de la comptabilité générale qui donne une vue d'ensemble par compte, la comptabilité analytique donne une situation détaillée des coûts par activité. En permettant de procéder à l'identification et à la détermination des coûts pour chaque activité, elle constitue un véritable outil d'aide à la décision. Sans nous appesantir sur les différentes méthodes<sup>64</sup> utilisées dans le cadre de la comptabilité analytique pour évaluer les coûts, ce qui n'est pas l'objectif de cette étude, nous proposons que les universités publiques adoptent la comptabilité analytique en vue de déterminer, par exemple, le coût par étudiant et le coût de chaque formation continue.

En effet, l'allocation de la subvention aux universités publiques n'est pas faite sur la base du coût par étudiant, qui doit cependant en être une composante essentielle. Corrélée à la maîtrise des charges des autres activités induites par l'enseignement, l'encadrement et la recherche, la connaissance des coûts par étudiant donnerait aux universités un réel pouvoir de négociation vis-à-vis des pouvoirs publics aux fins d'augmenter la subvention publique et de remédier au sous-financement.

Dans le même sillage, les coûts relatifs à la formation continue ne sont pas totalement connus<sup>65</sup> ; généralement, les lignes de dépenses, qui sont majoritairement des charges de fonctionnement (paiement des vacances, charges administratives), la formation reposant sur des actifs des universités, fondent la politique de prix. La fixation de ces tarifs tient aussi compte de deux autres facteurs : prix psychologique (la contrepartie monétaire que le client est prêt à payer pour une formation désignée) et prix appliqués par la concurrence.

Or la connaissance des coûts réels, combinée aux usages du marché, autoriserait les universités à procéder à un ajustement tarifaire pour être plus compétitives, connaître exactement les seuils de rentabilité et mesurer plus exhaustivement la rentabilité sur cette activité génératrice de revenus.

Par ailleurs la comptabilité analytique devrait être appliquée sur les activités de recherche. Les laboratoires soumissionnent régulièrement à plusieurs appels à projets et inscrivent dans leur dossier de candidature un budget prévisionnel de recherche qui ne s'appuie cependant pas sur une maîtrise totale des coûts escomptés. Le recours à

---

64 Il s'agit de la méthode des coûts complets, la méthode des coûts partiels, la méthode du *direct costing*, la méthode ABC et la méthode des coûts cibles.

65 Lire aussi Stéphane CALVIAC art. cit., p. 64.

la comptabilité analytique dans l'élaboration de ce budget contribuerait davantage à valider le dossier de candidature.

Notons aussi qu'elle repose sur le même socle que la comptabilité patrimoniale : le système d'information de gestion.

### 3.3.2. La mise en place d'une comptabilité patrimoniale

Dans le cadre de la mise en place d'un cadre harmonisé des finances publiques à l'effet d'assainir et d'améliorer la gestion budgétaire et comptable des États membres, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a adopté 6 directives parmi lesquelles la directive n° 09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 au sein de l'UEMOA. Le Sénégal a transposé, en droit interne, cette directive par le décret n° 2012 – 92 du 11 janvier 2012 portant Plan comptable de l'État.

Entre autres nouveautés, cette réforme vise à adapter les normes comptables applicables aux entreprises privées aux spécificités de la gestion publique, à intégrer une comptabilité générale doublée d'une comptabilité budgétaire, à prendre en compte la dimension patrimoniale de l'État et, enfin, à produire un état financier<sup>66</sup> pour chaque exercice. Ainsi, la rénovation du système comptable de l'État s'est poursuivie avec l'adoption du recueil des normes comptables applicables à l'État par arrêté n° 11105/MEFP/DGCPT/DCP/DR du 02/08/2016.

Enfin, préalablement à l'application de ces réformes comptables, un comité technique a été mis en place pour élaborer le bilan d'ouverture de l'État.

Dans cette perspective, les établissements publics, les universités en l'occurrence, ont tout intérêt à entamer des travaux au sein de leurs administrations pour anticiper et aplanir toutes difficultés inhérentes à l'adoption et à la mise en œuvre d'une telle réforme afin de pouvoir rapidement basculer dans un système comptable patrimonial à l'aide d'une comptabilité d'exercice fondé sur le principe de constatation de leurs droits et obligations.

À cet égard, l'élaboration de leur bilan d'ouverture, qui correspond à la situation de leur patrimoine en début d'exercice, devrait être précédée d'une décision étatique qui consacre la dévolution des actifs surtout immobiliers et fonciers<sup>67</sup>, car le patrimoine comprend, globalement, des actifs financiers, non financiers et des dettes. Enfin, la comptabilité patrimoniale donnera une situation plus exacte du patrimoine des universités surtout que les nombreux investissements réalisés au titre des contrats de performances (bâtiments, équipements, matériels informatiques, logiciels de gestion, etc.) ne sont pas capitalisés dans les comptes de résultat.

Enfin, la rénovation du système comptable, qui aboutira à la production d'états financiers certifiés, document public par essence, devrait rendre plus crédibles les universités auprès des PTF, des établissements prêteurs et des mécènes qui disposeraient d'une situation exhaustive des valeurs patrimoniales universitaires et seraient plus disposés à consentir aides, prêts ou dons.

---

66 Lire les articles 1, 2, 3 et 4 du décret n° 2012 – 92 du 11 janvier 2012 portant Plan comptable de l'État.

67 L'auteur, dans ses précédentes fonctions d'Inspecteur des Postes et des Services financiers, a contribué à l'élaboration du plan stratégique et de développement 2010-2012 de la société nationale La Poste. Il a pu voir comment le recensement et la capitalisation du patrimoine foncier de La Poste, dans ses états financiers, ont permis d'équilibrer les comptes de l'exercice 2006 ; mieux, l'excédent a été constitué en provisions en vue de combler les déficits prévisibles des exercices budgétaires suivants. Ce patrimoine foncier, de plus de 200 000 mètres carrés, a été authentifié auprès des services domaniaux et repris en actif du bilan.

En somme, nous pensons que la rénovation du système comptable est d'autant plus faisable qu'elle trouve un système d'information de gestion adapté, même s'il n'est pas encore intégré, et des ressources humaines qualifiées pour accomplir le travail préparatoire. Rappelons que dans la plupart des universités publiques, l'essentiel des documents de travail ayant contribué à améliorer la gestion, à savoir les rapports d'auto-évaluation des formations, d'auto-évaluation institutionnelle, les manuels de procédures administratives, financières et comptables, ont été élaborés par les techniciens des administrations universitaires, parfois accompagnés de cabinets de conseil. Ils sont donc raisonnablement capables de conduire les réformes budgétaires et comptables légalement requis sous l'égide des ministères de tutelle.

## Conclusion

Le sous-financement des universités publiques du Sénégal est une des questions centrales qui secouent le sous-secteur de l'enseignement supérieur. Quoique des efforts soient faits pour assurer un retour progressif à l'équilibre budgétaire, améliorer le traitement des personnels et accroître le nombre d'étudiants boursiers et les taux des allocations, la couverture des charges de fonctionnement et d'investissement est encore incomplète. La subvention que leur accorde l'État est insuffisante alors que le mode de répartition, qui repose sur des critères peu objectifs, en cherchant prioritairement à couvrir les dépenses obligatoires, affecte des postes budgétaires fondamentaux relatifs aux volets pédagogie et recherche.

Alors que le Programme de Gouvernance et de Financement de l'enseignement supérieur (PGF-sup) axé sur les résultats grâce aux Contrats de Performance (CDP) signés entre les universités publiques et le ministère en charge de l'enseignement supérieur a permis de réaliser, entre 2012 et 2018, des investissements structurants qui ont significativement rénové les actifs et l'environnement numérique universitaire, aucun avenant favorable à sa prorogation n'est enregistré. Sa reconduction n'a pas été mentionnée par la Banque mondiale dans sa lettre du 19 janvier 2019 qui clôt officiellement le projet. En revanche, en inscrivant dans le Plan d'action prioritaire (PAP) 2019-2023 du Plan Sénégal émergent, la phase 2 du PGF-sup, le gouvernement du Sénégal donne un signal fort sur l'importance de ce programme et l'intérêt remarquablement affirmé d'ouvrir une deuxième édition.

En attendant la réouverture de ce programme, les universités peuvent renforcer leurs ressources propres, mieux, les accroître par le biais de mécanismes financiers non incompatibles avec leurs contraintes internes de gestion. Si le présent travail en a identifié plusieurs, des opérations de placement aux prises de participation sans oublier une politique d'endettement réellement stratégique, il insiste sur la nécessité d'améliorer le niveau de recouvrement des recettes prévisionnelles, de mieux planifier les dépenses en vue de dégager des excédents de trésorerie susceptibles de générer des produits financiers. Ces préalables indispensables à la constitution d'immobilisations financières sont à la portée des services administratifs, financiers et comptables des universités.

Toutefois, leur aptitude à manager ce nouveau *business* doit obligatoirement être complétée par une formation continue en ingénierie financière au moment où l'impact organisationnel de cette activité trouve droit de cité dans une transformation institutionnelle qui se veut compétitive, car réunissant au sein des Conseils d'administration (CA) des universités des personnalités issues du monde économique, au savoir-faire professionnel reconnu.

Au faîte des administrations universitaires, le rôle des CA est donc inédit et protéiforme : élaborer des plans d'investissement en rapport avec les plans stratégiques, identifier et promouvoir des mécanismes internes de financement, exploiter les opportunités offertes par la floraison d'établissements de crédit en ouvrant des consultations bancaires qui les mettent en compétition autour de financement de projets innovants, développer les partenariats public-privé, etc. Il va sans dire que l'évaluation et la maîtrise des coûts, le management des risques inhérents à ce portefeuille d'activités, sont des compétences nécessairement dévolues aux CA.

Dans cette perspective, l'adoption de nouveaux outils de gestion en faveur d'une redistribution plus équitable des subventions publiques entre les rectorats et leurs établissements est cruciale. La matrice proposée par notre étude, qui répertorie des critères communs et des critères spécifiques, pondérés chacun, est une contribution à l'effort de réflexion déjà entamé par les acteurs en charge de l'élaboration, de l'exécution et du suivi des budgets. Ce modèle est, certes, à tester et à amender.

Enfin, des outils d'aide à la décision, à la prospective, sont également proposés. Ils reposent essentiellement sur un système d'information intégré en faveur d'un pilotage garantissant la fiabilité et l'exhaustivité des données financières en vue d'une utilisation transparente et efficace des ressources publiques. Dans ce sens, l'application identifiée et proposée, dotée d'une grande flexibilité, intègre des fonctionnalités qui rénovent les systèmes comptables en permettant une connaissance des coûts réels des activités marchandes et l'adoption d'une comptabilité qui sauvegarde l'ensemble du patrimoine des universités publiques du Sénégal.

# Bibliographie

## Ouvrages et articles

- Bourgeois, Isabelle et Lasserre, René**, « *Vers un nouveau mode de financement des universités (2/2)* », *Regards sur l'économie allemande*, 88 | 2008, pages 15-24, 10 pages.
- Calviac Stéphane**, « *Le financement des universités : évolutions et enjeux* », *Revue française d'Administration publique*, CERA, ENA, n° 169, 2019, pp. 51-68.
- Charest, G.**, « *Rendement, risque et portefeuilles* », in *Encyclopédie des marchés financiers*, Tome 2, Economica, 1997, pp. 1608-1660.
- Crucis, Henry Michel**, « *Quelles ressources humaines et financières pour les universités ? Innover au-delà de la LRU* », Presses universitaires de France, « *Cités* », 2012/2 n° 50, pages 117 à 125, 9 pages.
- Cyterman, Jean-Richard (2014)**, « *Le financement du système éducatif français et l'enjeu de la performance* », *Revue internationale d'éducation*, n° 65, p. 121-131.
- Eastman, Julia Antonia**, « *Recettes et réformes organisationnelles dans l'enseignement supérieur : quelques aperçus du Canada* », Université de Victoria, Canada, Édition de l'OCDE « *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur* », 2006/3 n° 18, pages 63 à 94, 32 pages.
- Eyraud Corine, El Miri Mustapha et Perez Patrick** « *Les enjeux de quantification dans la LOLF. Le cas de l'enseignement supérieur* », La Découverte | « *Revue française de Socio-Économie* », 2011/1 n° 7 | pages 147 à 168.
- Eyraud, Corine**, « *L'université française : Mort sur ordonnance ?* », in *Savoir/Agir*, 2019, n° 47, pp. ? À paraître.
- Flacher David, Harari-Kermadec Hugo et Moulin Léonard**, « *Faut-il (vraiment) augmenter les frais d'inscription à l'université ?* », *Revue française d'économie*, 2012/3, volume XXVII, pages 145 à 183, 29 pages.
- Forest, Frédéric, Piozin, Éric**, « *Les évolutions du financement public des établissements d'enseignement supérieur : leviers de transformation et de renforcement de leur autonomie* », *Gestion & Finances publiques*, n° 11-12, 2015, p. 42-48.
- Lepori, Benedetto**, « *Options et tendances dans le financement des universités en Europe* », Presses de Sciences Po, « *Critique internationale* », 2008/2 n° 39, pages 25 à 46, 22 pages.
- Machado Cerdeira, Maria Luisa**, « *Enjeux présents et futurs du financement de l'enseignement supérieur. Un aperçu des tendances mondiales* », *Revue internationale d'éducation*, n° 65, 2014, p. 45-56.
- Mbengue, Seydina Ababacar**, *L'enseignement supérieur public au Sénégal et le défi de la gestion par la performance*, PRE ENA 2018-02, 46 pages.
- Menard Claude et Oudot Jean-Michel**, « *L'évaluation préalable dans les contrats de partenariat* », *Revue française d'Administration publique*, n° 130, 2009, CERA, ENA, pp. 349-364.
- Meriade, Laurent**, « *L'hybridation des instruments de gestion. L'exemple du pilotage de la performance universitaire en France* », in *Management & Avenir* 2019/2 (N° 108), pages 13 à 42.

- Planche, J.-M.**, « *Origination et placement sur le marché des actions* », in *Encyclopédie des marchés financiers*, Tome 2, 1997, pp. 1833-1845.
- Trannoy, Alain**, « *Financement des universités, financement des études* », Dalloz, *Revue d'économie politique*, 2006/6, vol. 116, pages 745 à 782, 28 pages.

## Études et rapports

- Assemblée nationale (France), Roatta Jean (Député)**, *Recherche et enseignement supérieur – enseignement supérieur et vie étudiante*, Tome IX, Avis n° 3806 du 12 octobre 2011 présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation nationale sur le projet de loi de finances pour 2012, 68 pages.
- Pierre Antoine Gioan**, *Enseignement supérieur en Afrique francophone. Quels leviers pour des politiques financièrement soutenables ?*, Document de travail de la Banque Mondiale n° 103, mars 2007, 52 pages.
- Cahier thématique**, *La gouvernance et le financement des universités, L'enseignement supérieur pour tous*, Bibliothèque et archives nationales du Québec, 2012, 48 pages.
- Cour des comptes (France)**, *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, Communication à la commission des finances du Sénat, juin 2015, 152 pages.
- Cour des comptes (France)**, *Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte*, extrait rapport public annuel 2018, février 2018, 51 pages.
- Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et ministère de l'éducation nationale (France)**, *Repère et références statistiques sur l'enseignement, la formation et la recherche*, août 2018, 396 pages.
- G50 Sénégal**, *Projet de réforme de la coordination des Partenaires techniques et financiers*, 18 pages, version finale avril 2018.
- Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) du Sénégal**, *Lettre de politique sectorielle de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation 2018-2022*, 54 pages.
- Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (France)**, *Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche 2017*, 240 pages.
- OCDE**, *Politique et gestion de l'enseignement supérieur*, vol.15, n° 1, 2003, 139 pages.
- Sénat (France), Adnot Philippe, Dupont Jean-Léonce, Gaudin Christian, Lagauche Serge, Longuet Gérard et Richert Philippe (Sénateurs)**, *La réforme de l'allocation des moyens par l'État aux universités, rapport d'information du Sénat n° 382 du 10 juin 2008*, 54 pages.
- Sénat (France), Gillot Dominique et Adnot Philippe** *Financement des universités : l'équité au service de la réussite de tous*, rapport d'information n° 547, 24 avril 2013, 167 pages.
- Université du Québec**, *Le Financement des établissements du réseau de l'université de Québec : comment s'y retrouver ?* Janvier 2013, 34 pages.
- Université Gaston Berger de Saint-Louis, Contrôleur de Gestion**, *Rapport d'exécution budgétaire trimestriel de l'UGB, janvier-mars 2019*, publié en avril 2019, 55 pages.

# Glossaire

- ANAQ-Sup** : Autorité nationale d'Assurance Qualité dans l'Enseignement supérieur
- ANO** : Avis de non-Objection
- CA** : Conseil d'Administration
- CDP** : Contrat de Performance
- ENO** : Espace numérique ouvert
- EPES** : Établissement public d'Enseignement supérieur
- EPT** : École polytechnique de Thiès
- FDSUT** : Fonds de Développement du Service universel des Télécommunications
- FONSIS** : Fonds souverain d'Investissement stratégique
- IDA** : Association internationale de Développement
- ISEP** : Institut supérieur d'Enseignement professionnel
- LMD** : Licence-Master-Doctorat
- LPSD** : Lettre de politique sectorielle et de Développement
- LOLF** : Loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances
- MESRI** : ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
- OHADA** : Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
- PAP** : Plan d'actions prioritaires
- PATS** : Personnel administratif, technique et de Service
- PSE** : Plan Sénégal émergent
- PDEF** : Programme décennal de l'Éducation et de la Formation
- PER** : Personnel d'Enseignement et de Recherche
- PGF-Sup** : Programme de Gouvernance et de Financement de l'Enseignement supérieur axé sur les résultats
- PPP** : Partenariat public-privé
- PTF** : Partenaire technique et financier
- TIC** : Technologies de l'Information et de la Communication
- UADB** : Université Alioune Diop de Bambey
- UAM** : Université Amadou Mahtar Mbow de Dakar
- UASZ** : Université Assane Seck de Ziguonchor
- UCAD** : Université Cheikh Anta Diop de Dakar
- UFR** : Unité de Formation et de Recherche
- UGB** : Université Gaston Berger de Saint-Louis
- USSEIN** : Université du Sine Saloum El Hadj Ibrahima Niass
- UT** : Université de Thiès
- UVS** : Université virtuelle du Sénégal

ISSN 2608-2993

Directeur de la publication :  
M. Patrick Gérard

 Ena\_fr

 EcoleNationaleAdministration  
[www.ena.fr](http://www.ena.fr)

**École nationale d'administration**

1 rue Sainte-Marguerite  
67080 Strasbourg cedex  
+33 (0)3 88 21 44 44

2 avenue de l'Observatoire  
75272 Paris cedex 06  
+33 (0)1 44 41 85 00