



HAL
open science

Discuter la catégorie d'État " fragile " par l'analyse des politiques publiques : le cas des réformes de l'enseignement supérieur au Burundi

Olivier Provini

► **To cite this version:**

Olivier Provini. Discuter la catégorie d'État " fragile " par l'analyse des politiques publiques : le cas des réformes de l'enseignement supérieur au Burundi. *Critique Internationale*, 2017, octobre-décembre (77), pp.103-120. 10.3917/cii.077.0103 . hal-01537815

HAL Id: hal-01537815

<https://hal.science/hal-01537815v1>

Submitted on 29 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Discuter la catégorie d'« État fragile » par l'analyse des politiques publiques : le cas des réformes de l'enseignement supérieur au Burundi.

Publié dans la revue Critique internationale 2017, 77

par Olivier Provini

Depuis la proclamation de l'Indépendance en 1962, l'histoire du Burundi est marquée par une succession d'épisodes violents dans lesquels interviennent des enjeux aussi bien politiques, sociaux, qu'identitaires¹ et qui ont eu des effets mécaniques sur la situation économique du pays. Il s'ensuit que l'État burundais dépend aujourd'hui très largement de l'aide extérieure pour mettre en œuvre ses politiques publiques². En 2011, son budget a été financé à hauteur de 53,5 % par les bailleurs de fonds étrangers et les organisations financières internationales, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI)³. Depuis 2012, des conférences sectorielles, dites Conférences des partenaires au développement du Burundi, sont organisées à Genève et à Bujumbura, la capitale du pays. Elles permettent aux représentants du gouvernement et aux partenaires internationaux de celui-ci de discuter des réformes à mener dans les principaux secteurs de politique publique et de négocier des accords d'appuis techniques et de financements.

Sur la base de ces caractéristiques, les experts et les chercheurs ont tendance à présenter le Burundi comme un « État fragile »⁴. Pourtant, ce concept est loin de faire consensus dans la littérature non seulement scientifique mais aussi non académique⁵. L'interprétation la plus répandue est celle de la Banque mondiale qui, dans son programme sur l'évaluation des politiques et des institutions, divise les pays à faibles revenus en cinq catégories en fonction

¹ René Lemarchand, *Burundi. Ethnocide as Discourse and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994 ; André Guichaoua (dir.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Lille, Université de Lille/Paris, Karthala, 1995 ; Jean-Pierre Chrétien, *Le défi de l'ethnisme : Rwanda et Burundi (1990-1996)*, Paris, Karthala, 1997 ; Filip Reyntjens, « Briefing: Burundi: A Peaceful Transition after a Decade of War? », *African Affairs*, 105 (418), 2006, p. 117-135.

² L'aide publique au développement est passée de 93 millions de dollars américains en 2000 (12,8 % du revenu national brut) à 415 millions en 2006 (47,7 %). A. Inzoli, *Le développement économique du Burundi et ses acteurs. XIX^e-XXI^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 183.

³ S. J. Tokindang, D. Gbetkom, « Perspectives économiques en Afrique. Burundi », cité, p. 2.

⁴ Leontine Specker, Ivan Briscoe, Jean-Marie Gasana, « Early Economic Recovery in Fragile States. Case Study Burundi: Operational Challenges », Den Haag, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2010.

⁵ Voir principalement Seth D. Kaplan, *Fixing Fragile States. A New Paradigm for Development*, Westport, Praeger Security International, 2008 ; David Carment, Prest Stewart, Yiagadeesen Samy, *Security, Development, and the Fragile State: Bridging the Gap between Theory and Policy*, Londres, Routledge, 2010.

de plusieurs variables, les deux groupes recueillant les plus faibles performances étant répertoriés comme « pays fragiles »⁶. Face aux controverses que suscite cette catégorisation, et compte tenu de la malléabilité du concept et de l'adjectif, Olivier Nay constate : « [La notion] est utilisée le plus souvent pour désigner les États qui n'ont pas la capacité ou la volonté politique de répondre aux besoins essentiels de leurs populations. Elle renvoie, de façon extensive, à tous les pays affaiblis par les guerres, les crises institutionnelles répétées ou la pauvreté extrême »⁷. Notre objectif ici est de tester cette catégorie d'« États fragiles » dans une perspective de sociologie de l'action publique, « sous-discipline »⁸ de la science politique qui a notamment permis de déconstruire l'action de l'État⁹, quitte à le « mettre à nu »¹⁰. Ce que nous apprend l'analyse des politiques publiques sur les caractéristiques de ces « États fragiles » et, plus généralement, sur les catégories d'État questionne *a priori* les méthodes et les concepts de la science politique.

Pour construire notre réflexion et notre méthodologie, nous partons des travaux de Dominique Darbon sur l'analyse des politiques publiques dans les États aux Suds. L'auteur soutient que les « États fragiles » « ne semblent pas propices à la production de politiques publiques authentiques, soit que les capacités fassent défaut, soit que l'institutionnalisation de l'État et de la société apparaisse trop limitée pour assurer des convergences cognitives des enjeux et des mobilisations et alliances structurantes »¹¹. Les trajectoires des « États fragiles » remettraient ainsi en cause l'ensemble des savoirs accumulés sur la définition et l'opérationnalisation des politiques publiques. On se situerait dans des systèmes où les processus mis en œuvre seraient délégués à des opérateurs extérieurs, à savoir des experts des institutions internationales et une élite transnationale. L'« État fragile », exclu de ces

⁶ Department for International Development, « Why We Need to Work More Effectively in Fragile States », Londres, Department for International Development, 2005, p. 7-8.

⁷ Olivier Nay, « La théorie des “États fragiles” : un nouveau développementalisme politique ? », *Gouvernement et action publique*, 1 (1), 2013, p. 141.

⁸ Laurie Boussaguet, Yves Surel, « Des politiques publiques “à la française” », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 155-183.

⁹ Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

¹⁰ Patrick Hassenteufel, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », dans Bertrand Badie, Yves Déloye (dir.), *Les temps de l'État*, Paris, Fayard, 2007, p. 311-329.

¹¹ Dominique Darbon, « L'extranéité des politiques comme ressource de la formation de l'État et de la société projetés », Toulouse et Bordeaux, ANR APPI, 2015 p. 1 ; D. Darbon, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? », *Revue française d'Administration publique*, 105-106, 2003, p. 135-152 ; D. Darbon, « Peut-on relire le politique en Afriques via les politiques publiques ? », dans Alessandro Triulzi, Cristina Ercolessi (ed.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, 2004, p. 175-199.

initiatives en raison de ses capacités limitées, subirait ainsi la transposition de modèles construits internationalement, projetés et appliqués sur son territoire¹², et serait réduit à une simple application pratique et législative d'outils et instruments fournis « clés en main »¹³. L'analyse des politiques publiques dans les « États fragiles » se confronterait par ailleurs à la faible institutionnalisation de sa société civile. Les « États fragiles » seraient composés d'organisations et d'individus qui auraient « du mal à se constituer de manière autonome par rapport à l'État [et] qui ne [parviendraient] pas à se mobiliser collectivement autour des enjeux transversaux des *policies*, sinon selon des formes très superficielles à la demande des autorités et sous la douce sollicitation des organisations internationales »¹⁴. Cette position rejoint les thèses classiques de Goran Hyden, Michael Bratton, William I. Zartman, Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz sur l'absence de politiques publiques dans les « États fragiles » due à la faible différenciation de la société civile vis-à-vis de l'État et aux capacités limitées des gouvernements¹⁵. Nous souhaiterions tester ces deux hypothèses – la rigidité du transfert d'un modèle de réforme construit à l'international et l'absence d'acteurs de la société civile dans le processus de politique publique, à l'aune des réformes du secteur de l'enseignement supérieur et de l'Université du Burundi (UB).

Notre choix s'explique par l'importance de ce secteur et de cette institution dans la trajectoire historique de l'État. En effet, l'Université du Burundi est actuellement le seul établissement d'enseignement supérieur public du pays, caractéristique tout à fait remarquable dans la région. Certes, le Burundi dispose de structures publiques spécialisées et connaît depuis les années 2000 une multiplication d'établissements privés, mais l'UB demeure répertoriée, dans l'imaginaire collectif, comme l'université nationale. Par ailleurs, et contrairement à ce qui se pratique sur l'ensemble du continent, aucune politique de partage des coûts n'a été mise en place dans l'enseignement supérieur public. Le principe en vigueur à l'UB, malgré plusieurs tentatives de réforme, est celui d'un système de bourse versée à l'ensemble des étudiants. Enfin, l'UB conserve un positionnement singulier dans le paysage de l'enseignement

¹² Cette affirmation rejoint les résultats de Ève Fouilleux, « Au-delà des États en action... La fabrique des politiques publiques globales », dans L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, op. cit., p. 287-318.

¹³ D. Darbon, « L'extranéité des politiques comme ressource de la formation de l'État et de la société projetés », cité, p. 5.

¹⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹⁵ Goran Hyden, Michael Bratton (eds), *Governance and Politics in Africa*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 1992 ; William I. Zartman (ed.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995 ; Patrick Chabal, Jean-Pascal Daloz, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Économica, 1999.

supérieur burundais. Historiquement composée d'un corps professoral majoritairement tutsi¹⁶, l'institution cristallise un ensemble de croyances et d'enjeux politiques qui dépassent le seul cadre académique. Ses enseignants et ses étudiants sont craints par les politiques au pouvoir qui cherchent notamment à contrôler les nominations du personnel tant administratif qu'académique. Selon nous, l'analyse des politiques publiques souligne plutôt la banalité de l'État au Burundi, puisqu'elle confirme que des prescriptions et modèles internationaux s'ajustent et se déclinent aux situations nationales et que des acteurs non étatiques participent au processus et à la négociation de l'action publique et du changement. Nous réaffirmons ainsi la place des *politics* dans les *policies*, tout en contribuant à dé-spécifier le regard porté sur les États aux Suds en leur appliquant des grilles de lecture développées par la sociologie de l'action publique¹⁷. Notre démonstration remet en cause la valeur heuristique de la catégorie d'« État fragile », et, plus largement, se positionne comme une discussion des modèles et des catégories d'État développés par les organisations internationales et souvent mobilisés par la littérature académique. Ainsi la sociologie de l'action publique apparaît-elle comme un cadrage théorique et méthodologique stimulant pour aborder, au Sud comme au Nord, les catégories d'État qui se multiplient en science politique¹⁸.

Deux exemples sont mobilisés pour tester les hypothèses de l'« État fragile » : l'introduction de la réforme LMD (Licence-Master-Doctorat) dans le système universitaire et le *statu quo* du principe de la bourse étudiante à l'UB. Soutenue et portée par la coopération française, la réforme LMD a été menée, voire façonnée, dans un contexte politique et universitaire particulier qui a entraîné des évolutions dépassant largement son cadre initial. Quant au principe de la bourse étudiante, sa révision a été mise régulièrement en échec par la mobilisation des étudiants et la politisation de la jeunesse, alors même que l'enseignement supérieur est largement subventionné par un État aux capacités financières *a priori* très limitées¹⁹.

¹⁶ Sans débattre de la pertinence scientifique du terme d'ethnie, le Burundi est généralement présenté comme étant composé principalement des ethnies hutu (majoritaires) et tutsi.

¹⁷ Sur la banalité de l'État en Afrique et l'analyse des politiques publiques, voir Jean-François Bayart, « Moment d'historicité et situation historique en Afrique subsaharienne », *Revue française de science politique*, 66 (3-4), 2016, p. 13-17, qui discute l'ouvrage de Fred Eboko, *Repenser l'action publique en Afrique. Du sida à l'analyse de la globalisation des politiques publiques*, Paris, Karthala, 2015.

¹⁸ Sur le continent africain, on tend par exemple à distinguer l'État « néopatrimonial », « rhizome », « autoritaire », « hybride », « faible », « failli », « fantôme », « projeté », « importé », « développementaliste », « néolibéral », « en recul » ou encore « privatisé ». Voir une synthèse des débats dans Mamoudou Gazibo, Céline Thiot (dir.), *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009.

¹⁹ Notre étude se fonde sur une enquête de terrain menée en février et mars 2013 à Bujumbura, dans le cadre d'une thèse comparative (Kenya, Ouganda, Tanzanie et Burundi) sur les réformes universitaires

Le transfert d'un modèle de politique publique : la réforme LMD

Depuis 1998, la diffusion du processus de Bologne et la mise en œuvre de la réforme LMD²⁰ dans les systèmes éducatifs européens ont fait l'objet de nombreux travaux scientifiques. Depuis quelques années, plusieurs travaux traitent de la dimension internationale de ces transformations en Afrique et questionnent le transfert et la mise en place du modèle européen aux structures universitaires du continent. En ce qui concerne l'Europe, les chercheurs ont démontré la grande souplesse et la malléabilité d'un modèle qui a su s'adapter aux situations nationales²¹. Les études consacrées à l'Afrique révèlent plutôt des résultats inverses²² : à l'exportation, le processus de Bologne aurait tendance à se figer²³. Cette lecture d'un transfert de modèle vertical et rigide, c'est-à-dire de prescriptions de bailleurs adoptées telles quelles par les acteurs récipiendaires de l'aide, va à l'encontre de l'ensemble des résultats empiriques

en Afrique de l'Est. Durant ces deux mois, nous avons conduit trente-neuf entretiens semi-directifs et six discussions informelles avec des étudiants, enseignants, membres du personnel administratif, responsables des associations étudiantes et enseignantes, dirigeants politiques, bailleurs de fonds et organismes internationaux. De nombreuses données de première main ont été également récoltées au sein de l'administration centrale de l'UB. Enfin, les articles publiés sur ce sujet entre le milieu des années 1980 et le début des années 2010 dans les quotidiens francophones, *Le Renouveau du Burundi* et *Iwacu*, ont été compilés afin d'historiciser les différentes phases de réformes et de questionner les modalités de la mobilisation sociale. Olivier Provini, « La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'État », thèse de doctorat en science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2015, p. 598-668.

²⁰ Soutenu par la Commission européenne, le processus de Bologne lancé en 1998 vise à réformer l'enseignement supérieur des pays européens pour le rendre plus compétitif par rapport à celui des États-Unis. La réforme LMD consiste à repenser l'architecture des études universitaires en trois cycles (licence, master et doctorat), à réorganiser les enseignements en semestres et unités et à mettre en place des crédits pour favoriser la reconnaissance des diplômes et la mobilité humaine à l'échelle internationale.

²¹ Mathias Dewatripont, Françoise Thys-Clément, Luc Wilkin (eds), *European Universities: Change and Convergence*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2002 ; Christine Musselin, « Les réformes des universités en Europe : des orientations comparables, mais des déclinaisons nationales », *Revue du MAUSS*, 1 (33), 2009 p. 69-91.

²² Jean-Émile Charlier, Sarah Croché, Abdou Karim Ndoye, *Les universités africaines francophones face au LMD*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Academia, 2009 ; J.-É. Charlier, S. Croché, « L'inéluctable ajustement des universités africaines au processus de Bologne », *Revue française de pédagogie*, 172, 2010, p. 77-84 ; J.-É. Charlier, S. Croché, « L'influence normative du processus de Bologne sur les universités africaines francophones », *Éducation et Sociétés*, 29, 2012, p. 87-102.

²³ J.-É. Charlier, S. Croché, « L'influence normative du processus de Bologne sur les universités africaines francophones », art. cité, p. 92.

et théoriques accumulés par la sociologie de la circulation des politiques publiques²⁴. De fait, les transferts de solutions d'action publique sont toujours synonymes de transactions, de négociations et de bricolage²⁵, même dans des situations *a priori* de forte dépendance²⁶. Notre analyse de la réforme LMD à l'Université du Burundi et, plus largement, de la restructuration du système universitaire national confirme les résultats concernant le processus de Bologne en Europe. La réforme s'est d'abord adaptée aux capacités des structures institutionnelles du pays, puis des enjeux politiques spécifiques, liés à la trajectoire et à la construction de l'État, se sont progressivement agrégés à la réforme, dépassant très largement le cadre pensé initialement par les experts de la coopération française.

Les premières étapes : une validation *a priori* de l'hypothèse de l'« État fragile »

Depuis 2007, le secteur de l'enseignement supérieur burundais, fortement fragilisé par la guerre civile de 1993-2006, fait l'objet d'un vaste processus de restructuration impulsé par la coopération française *via* le programme PARES (Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur). D'un montant de deux millions d'euros, hors assistance technique, ce programme vise à soutenir institutionnellement le ministère de l'Éducation nationale et de la Culture afin de « renforcer ses capacités en matière de définition et de suivi des politiques et stratégies sectorielles »²⁷. Plus précisément, il s'agit de promouvoir la mise en œuvre de la réforme LMD sur l'ensemble du territoire. Le projet est piloté conjointement, dans le cadre du Comité de pilotage de l'étude de la réforme de l'enseignement supérieur, par deux experts : l'un, burundais, est un ancien haut responsable de l'enseignement supérieur (responsable académique de l'UB, directeur de l'École normale supérieure et de l'École nationale d'administration), l'autre, français, a été nommé par le ministère des Affaires étrangères et dispose d'une grande expérience dans le domaine de l'enseignement supérieur sur le continent puisqu'il a été le conseiller en la matière des gouvernements sénégalais, nigérien et gabonais. La première étape consiste à dresser un état des lieux du fonctionnement du système universitaire. Pendant deux ans (2007-2008), des experts et des professeurs burundais ayant eu des postes de direction dans ce secteur (recteur de l'UB, ministre de l'Enseignement

²⁴ David Benson, Andrew Jordan, « What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited », *Political Studies Review*, 9, 2011, p. 366-378.

²⁵ Patrick Hassenteufel, Jacques de Maillard, « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 3 (3), 2013, p. 377-393.

²⁶ Thierry Delpuech, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, 43, 2009, p. 153-165.

²⁷ Extrait consacré au PARES sur le site internet de l'Ambassade de France (<http://www.ambafrance-bi.org/Projet-PARES,828>) (consulté le 10 mai 2015).

supérieur et de la Recherche scientifique et ministre de l'Enseignement de base notamment) rédigent plusieurs rapports qui aboutissent à la publication en mars 2010 d'un *Livre blanc sur l'enseignement supérieur*²⁸. Tous ces documents soulignent que les établissements burundais « vivent en autarcie » et qu'il est indispensable de favoriser l'intégration du pays dans l'espace mondial du savoir en transformant l'architecture du secteur par la mise en place du système LMD européen²⁹.

Au cours de cette première étape, le PARES engage également une révision des maquettes et des cursus à l'UB afin de reformuler les programmes enseignés dans les facultés et les instituts de l'établissement. Cette opération entraîne d'ailleurs la démission d'un membre du Comité de pilotage qui estime que la réforme n'est pas suffisamment préparée et consiste en une simple application d'un transfert d'ingénierie du Nord au Sud : « On a (...) commencé à dire dans les facultés “Allez-y, vous allez faire de nouvelles maquettes, etc., mais en fonction de ce qui se passait à l'extérieur et en fonction, peut-être, des compétences qui étaient sur place” (...). On a commencé à faire des maquettes. Et je vais vous dire, moi j'ai écrit au recteur [de l'UB] en disant “Il ne faudra pas dire que je suis désobéissant mais je me sens incapable de continuer comme ça” (...). Ce qu'on n'a pas fait et qu'on aurait dû faire [c'est se poser la question] : “On l'adapte comment à nos réalités ?”. Ce qui nous aurait donné la possibilité de réfléchir sur nos systèmes. On n'a pas fait cet exercice »³⁰. Il semble donc que les acteurs burundais n'aient pas pu négocier la mise en œuvre du modèle de Bologne, à cause non seulement des délais trop courts imposés par le PARES mais aussi de la dépendance financière et logistique du secteur vis-à-vis de la coopération française. La construction des maquettes de formation à l'UB a été souvent réalisée en prenant modèle sur celles qui existaient dans certaines universités européennes : « Il y a d'abord [eu] un travail de recherche

²⁸ Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, *Note de réflexion. L'enseignement supérieur à la croisée des chemins. Observations critiques et voies d'évolution*, Bujumbura, 2007 ; Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, *Orientations générales de l'enseignement supérieur au Burundi*, Bujumbura, 2008 ; Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, *Études préparatoires à la mission d'audit de l'enseignement supérieur au Burundi. Étude sur l'Université du Burundi*, Bujumbura, 2008 ; Ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche scientifique, Comité de pilotage de l'étude de la réforme de l'enseignement supérieur, *Rapport de la mission internationale d'évaluation de l'enseignement supérieur burundais 25 février-7 mars 2008*, Bujumbura, 2008 ; Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, *Livre blanc sur l'enseignement supérieur. Mieux former pour reconstruire*, Bujumbura, 2010.

²⁹ Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, *Orientations générales de l'enseignement supérieur au Burundi*, *op. cit.*, p. 73.

³⁰ Entretien avec un membre du Comité de pilotage PARES, Bujumbura, 20 mars 2013.

documentaire. C'est-à-dire, par exemple, à la faculté de droit, on [s'est référé], (...) à la faculté de droit de [l'Université de] Nanterre. Et on [a vu] la structure de l'organisation des unités d'enseignement, les éléments d'enseignement qui [étaient] compris là-dedans, et puis, après, par rapport aux besoins et aux priorités du pays, on [a vu] alors quels cours il [fallait] adapter (...). C'est comme ça que ça se fait. On n'invente pas la roue qui tourne»³¹. Ces propos confortent l'hypothèse de l'« État fragile », c'est-à-dire d'un transfert vertical et rigide d'un modèle construit à l'international.

Négociateur, ajuster et bricoler l'action publique

Pourtant, si la mise à l'agenda de la réforme est portée par la coopération française, la phase de mise en œuvre du PARES et du LMD reste indissociable des capacités de réception des établissements. On observe ainsi à l'UB, comme dans les universités européennes, un bricolage de pratiques qui s'éloigne très sensiblement de la réforme pensée et présentée dans les formations et les guides utilisés pour transférer le modèle. D'une part, l'UB n'offre qu'une formation en premier cycle et seulement quelques diplômes en second et troisième cycles, *via* des systèmes de coopération avec des établissements belges et français notamment. Au Burundi, il n'y a donc que le « L » du LMD, alors que le PARES insiste sur la création de deux écoles doctorales. D'autre part, dans la construction des modules d'enseignement, la réforme prévoit un encadrement personnalisé des étudiants. Or, si les maquettes sont bien validées, après un processus décisionnel fastidieux et pyramidal (département, conseil de la faculté, conseil rectoral, conseil d'administration, ministère de l'Enseignement supérieur)³², la pratique burundaise du LMD s'éloigne sensiblement de la théorie : « On vous dit (...) “Vous savez, qui veut dire LMD, veut dire aussi crédit qui représente un temps de cours en amphithéâtre et en travaux pratiques”. Les enseignants se regardent [entre eux] en disant “Attention ! Celui-là, il est fou ! Si vous me donnez une classe de trois cents étudiants, ce qui est la moyenne ici (...), vous me dites que sur un cours de trente heures, je dois faire des heures de présentiel et des heures de travaux pratiques ? Dites, comment je peux encadrer trois cents étudiants dans les travaux pratiques, comment je peux faire ?” »³³. Le système du LMD prévoit également un important équipement informatique afin de favoriser l'encadrement et le suivi des étudiants. Là encore, la mise en œuvre est impossible à l'UB : « Voilà un des grands problèmes pour la mise en exécution de ces réformes. Quand vous

³¹ Entretien avec un proche du recteur de l'UB, Bujumbura, 27 mars 2013.

³² Entretien avec un proche du recteur de l'UB, Bujumbura, 27 mars 2013.

³³ Entretien avec un professeur et ancien recteur de l'UB, Bujumbura, 7 mars 2013.

imaginez qu'à l'Université du Burundi, on a un ordinateur pour trois cents étudiants, ce n'est pas avec ça qu'on rentre dans les réformes de Bologne »³⁴.

Une nouvelle phase de la réforme est lancée à partir de 2011 avec le vote d'une loi qui vise officiellement à réorganiser l'ensemble du système universitaire sur le modèle européen du LMD. Si cette loi est adoptée le 30 novembre 2011, le décret d'application n'est signé qu'un an plus tard, le 18 octobre 2012³⁵. C'est au moment de la transition entre l'édition du *Livre blanc*, le vote de la loi et son décret d'application, donc entre 2011 et 2012, que se greffent, autour du LMD, des enjeux politiques propres à la construction de l'État au Burundi et qui dépassent très largement les enjeux techniques de la restructuration d'un système et d'un rythme universitaires. D'ailleurs, alors que la première équipe du PARES était resserrée autour d'experts essentiellement spécialisés dans l'enseignement supérieur, la seconde est élargie aux représentants du gouvernement et de ses tutelles, notamment le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique et la direction générale de l'Enseignement supérieur et post-secondaire professionnel. La politisation du LMD, le changement d'équipe ainsi que les faibles moyens humains et techniques de la coopération française expliquent que les bailleurs perdent le contrôle du processus de réforme.

La politisation de la réforme

C'est le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, alors membre de l'UPRONA (Unité et Progrès national), parti d'opposition assimilé aux tutsi, qui est chargé par le gouvernement CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie), parti assimilé aux hutu, de porter à terme cette réforme. Or la loi de 2011 transforme la structure d'un environnement universitaire aux enjeux politiques très particuliers. Tout d'abord, elle pose la question du recrutement des responsables de l'administration universitaire : « La loi n'était pas bien comprise par l'Assemblée. Je dois dire que notre Assemblée nationale n'est pas comme la vôtre, le niveau n'est pas très élevé ! [rires] (...) La tendance était plutôt à voir uniquement les aspects politiques plutôt que les aspects académiques et scientifiques. Les débats tournaient autour, par exemple, de la nomination des doyens, c'était plutôt ça. De quelle ethnie ou de quelle tendance politique

³⁴ Entretien avec un membre du Comité de pilotage PARES, Bujumbura, 20 mars 2013.

³⁵ République du Burundi, *Loi n°1/22 du 30 novembre 2011 portant réorganisation de l'enseignement supérieur au Burundi*, Bujumbura, Reproduction du service des Presses et Librairie universitaires de l'Université du Burundi, 2012 ; République du Burundi, « Décret n°100/279 du 18 octobre 2012 portant réorganisation et fonctionnement de l'Université du Burundi », Bujumbura, Cabinet du Président, 2012.

doivent-ils provenir ? »³⁶. Depuis la signature de l'accord d'Arusha le 28 août 2000³⁷, un équilibre ethnique des hauts responsables dans les secteurs publics est prévu constitutionnellement. Cette construction d'un État consociatif³⁸ a des conséquences sur le fonctionnement de l'UB qui doit respecter des quotas pour certains postes administratifs. La loi de 2011 renforce le caractère politique et ethnique du choix des doyens de départements puisque c'est l'administration centrale, qui veille à cet équilibre tutsi-hutu, qui décide en dernier ressort, le vote des enseignants étant seulement consultatif³⁹. Ainsi des préoccupations politiques proprement burundaises s'agrègent-elles au travail du PARES, transformant sensiblement le cadre initial de la réforme LMD financée par la coopération française. Ensuite, le gouvernement considère que le transfert du processus de Bologne est l'occasion d'institutionnaliser le fonctionnement de la Commission nationale de l'enseignement supérieur (CNES) afin de contrôler l'accréditation des établissements privés et les diplômes qui y sont délivrés. La CNES a été officiellement créée le 10 janvier 2008 mais le gouvernement, craignant les pressions provenant des établissements privés et de leurs relais politiques, n'a pas fait voter les décrets d'application. La loi du 30 novembre 2011 lui permet de le faire en marge de l'inscription du LMD comme cadre de référence du secteur. Cette mise en activité de la CNES amène en filigrane une question hautement politique : la formation des élites hutu. Après l'Indépendance, les institutions de l'État ont été dominées par les élites tutsi. Depuis l'accord d'Arusha, la Constitution burundaise impose un équilibre, sur une base ethnique et régionale, des élites qui composent l'État et les organismes paraétatiques. Située à Bujumbura, l'UB demeure associée à l'élite tutsi et n'a pas réussi, sur le court terme, à former cette nouvelle élite hutu, alors que les établissements privés, qui se sont multipliés depuis les années 2000, ont répondu au besoin dans ce domaine des nouveaux cadres de l'appareil d'État issus de cette ethnie. Or il se trouve que la plupart des membres de l'élite hutu alors au pouvoir n'avaient pas le niveau minimum requis pour accéder à l'enseignement supérieur : « Il faut savoir que le parti au pouvoir est composé de gens qui

³⁶ Entretien avec un conseiller et proche du recteur de l'UB, Bujumbura, 27 mars 2013.

³⁷ L'accord d'Arusha a marqué une étape importante dans le processus de résolution du conflit burundais de 1993. Le texte est notamment ordonné autour de trois axes : un projet de Commission nationale pour la vérité et la réconciliation, la rédaction d'une nouvelle Constitution reconnaissant les trois entités ethniques du pays et une réforme de l'armée.

³⁸ R. Lemarchand, « Consociationalism and Power Sharing in Africa: Rwanda, Burundi and the Democratic Republic of the Congo », *African Affairs*, 106 (422), 2007, p. 1-20 ; Stef Vandeginst, « Burundi : entre le modèle consociatif et sa mise en œuvre », dans Stefaan Marysse, Filip Reyntjens, Stef Vandeginst (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 55-75.

³⁹ Entretien avec un enseignant de l'UB, Bujumbura, 25 février 2013.

sont rentrés d'exil et d'autres qui ont interrompu leur formation à l'Université du Burundi en 1995 (...). Quand ils sont revenus, quand ils sont arrivés, ils ont voulu repartir à l'université. Cela ne posait pas de problème. Mais il y [en] avait d'autres qui n'avaient même pas terminé les Humanités⁴⁰ qui ont voulu avoir leurs qualifications pour devenir ministre ou député, étant donné que pour être député il faut un certain niveau de formation, pour être directeur général aussi. Donc, pour se valoriser politiquement, il fallait une qualification professionnelle ou académique, qu'ils n'avaient pas (...). C'est comme ça [qu'il y a eu] dans ces universités privées des types qui n'avaient fait que de l'enseignement primaire avant, qui n'avaient pas le droit de rentrer (*sic*) dans l'enseignement supérieur, donc qui n'avaient pas le diplôme d'État. Et c'est beaucoup de monde comme ça. Beaucoup de députés, beaucoup de sénateurs (...). Et pourtant, la corruption aidant, ils obtenaient leurs diplômes et ils étaient les premiers à être embauchés »⁴¹. Avec la CNES et la loi de 2011, l'État reprend le contrôle de la formation des élites en décidant que le diplôme d'État, l'équivalent du baccalauréat, sera la condition *sine qua non* pour accéder à l'enseignement supérieur et que les instituts qui ne l'exigent pas devront proposer uniquement des formations professionnelles non universitaires⁴².

Le transfert de la réforme LMD dans l'« État fragile » du Burundi n'est donc pas synonyme d'une simple application pratique d'une ingénierie construite à l'international. Ce constat, que l'on ne retrouve nulle part dans la littérature s'intéressant au volet africain du processus de Bologne, tient à deux facteurs. Premièrement, compte tenu de ses capacités, l'UB ne peut pas répondre à l'ensemble des exigences techniques de la réforme. Celle-ci est donc le produit d'un bricolage local et s'éloigne sensiblement, dans sa mise en œuvre, du modèle initialement pensé. Deuxièmement, à la réforme de la restructuration du système universitaire sur le modèle du LMD s'agrègent une redéfinition de la nomination des doyens sur des critères ethnique et politique et un contrôle accentué de la formation des élites dans les universités et instituts privés. Ainsi, malgré la mise en place d'un cadre commun, les pratiques de la réforme LMD au Burundi sont plurielles et s'adaptent à des configurations particulières, confirmant, même dans le cas de cet « État fragile », les résultats obtenus par la sociologie de la circulation des politiques publiques sur cette réforme en Europe.

⁴⁰ Le diplôme des Humanités marque la fin de l'enseignement secondaire.

⁴¹ Entretien avec un haut responsable politique, Bujumbura, 9 et 19 mars 2013.

⁴² Déo Misigaro, « L'examen d'État, une condition pour accéder aux universités tant publiques que privées », *Le Renouveau du Burundi*, 31 janvier 2011, p. 5 ; Masta Shabani, Consortie Hakizimana, Lucie Ngoyagoye, « Un petit choc dans le fonctionnement des universités privées », *Le Renouveau du Burundi*, 21 juin 2011, p. 7 ; Floride Ndakoraniwe, « Le diplôme d'État est une des conditions », *Le Renouveau du Burundi*, 19 avril 2012, p. 7.

La participation de la société civile : l'exemple de la mobilisation des étudiants contre la réforme du système de bourse

La seconde caractéristique identifiée des « États fragiles » est l'indissociabilité de l'État et de sa société. Appliquée à l'analyse des politiques publiques, cette variable consiste à s'interroger sur la participation de certains acteurs de la société civile dans la fabrique ou la mise en œuvre desdites politiques, en dehors d'une demande des autorités publiques ou d'une sollicitation des organisations internationales. La réforme de la bourse octroyée aux étudiants par l'État est une bonne étude de cas pour tenter de répondre à cette interrogation. La « fragilité » de l'État au Burundi semble paradoxale quand on s'intéresse aux caractéristiques économiques et au fonctionnement quotidien de l'UB. En effet, la quasi-totalité du budget (94 % en 1994, 90 % en 2002, 97 % en 2010 et 99 % en 2012) provient des ressources annuelles allouées par le gouvernement. Cette situation, que l'on ne retrouve pas dans d'autres pays de la région, voire du continent, est également perceptible dans le budget général de l'Éducation dont le secteur de l'enseignement supérieur constitue un poste important (19 % entre 2008 et 2010)⁴³. Comment appréhender ces données quantitatives qui confirment la prégnance de l'État dans le budget de l'UB et le maintien du financement de l'enseignement supérieur, malgré une situation de « fragilité » économique et une forte dépendance aux bailleurs internationaux qui recommandent plutôt la baisse des investissements publics dans ce secteur ? En fait, l'enseignement supérieur au Burundi est caractérisé par une pression continue exercée par les étudiants sur le rectorat de l'UB et le gouvernement pour le versement des bourses, lesquelles constituent l'une des principales dépenses du secteur éducatif. Cette mobilisation a fait échouer à plusieurs reprises toute tentative de réforme.

Un changement négocié : l'échec de la première tentative de réforme

Au Burundi, dans les établissements d'enseignement supérieur publics comme privés, tous les étudiants reçoivent une allocation du gouvernement. La réforme de cette bourse étudiante a été mise plusieurs fois à l'agenda politique. Durant la Seconde République (1976-1987), un système de prêts (bourses remboursables) a été évoqué sous la présidence de Jean-Baptiste

⁴³ Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, *Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, Orientations générales de l'enseignement supérieur au Burundi, op. cit.*, p. 54.

Bagaza entre 1985 et 1987. Cette réforme a été pensée et mise en forme à la suite des négociations du gouvernement avec la Banque mondiale lors de l'application du premier Plan d'ajustement structurel du pays⁴⁴. Elle a été abandonnée avec la chute de la Seconde République et l'arrivée au pouvoir de Pierre Buyoya en 1987 : « Il était impossible de continuer à financer indéfiniment les étudiants. Il fallait aussi que les étudiants puissent savoir que la formation, c'est quelque chose qui leur incombe et qu'il faut qu'ils puissent participer à leur propre formation parce qu'on savait que, comme dans d'autres pays, ça se fait (...). Et lorsque le Président Buyoya a pris le pouvoir, il a remis en cause cette décision. Cette réforme n'a jamais été appliquée, c'était un programme projeté. Il n'est pas rentré en application parce que, quand la Troisième République est venue [1987], ils ont dit que ce n'était pas nécessaire. Quand il y a un nouveau régime, c'est facile d'avoir un succès sur des décisions de ce genre [rires] »⁴⁵.

La réforme par l'instauration d'un système de bourse remboursable à la fin des études, comme cela se pratique dans certains pays voisins⁴⁶, est un projet très impopulaire parmi les étudiants. Depuis le début des années 2000, chaque début de mois, des étudiants de l'UB se mobilisent pendant une à deux semaines pour dénoncer le retard du versement de leur bourse. Alors qu'il est officiellement interdit de manifester sur les campus, ils possèdent un droit d'action tacite s'ils restent dans l'enceinte de l'établissement. Ces actions prennent généralement la forme de sit-in, sous la surveillance de la police, devant le bâtiment du rectorat de l'UB. Les étudiants, qui ont prévenu leurs enseignants qu'ils ne viendraient pas en cours, entament les négociations avec le rectorat qui s'engage à verser les allocations, marquant ainsi la reprise des activités académiques. Avec la réforme LMD et le soutien de la coopération française, la question des bourses étudiantes se pose à nouveau. Dans les différents rapports rédigés entre 2007 et 2010, les experts qui dressent un état des lieux du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur mettent l'accent sur la révision des critères d'accès aux services sociaux et sur la réforme de cette bourse étudiante⁴⁷. Les étudiants ne s'y trompent pas qui, laissant de côté les enjeux de la transformation structurelle

⁴⁴ A. Inzoli, *Le développement économique du Burundi et ses acteurs. XIX^e-XXI^e siècle*, op. cit., p. 150-155.

⁴⁵ Entretien avec un ancien ministre de cette période, Bujumbura, 13 mars 2013.

⁴⁶ Pamela Marcucci, Bruce D. Johnstone, Mary Ngolovoi, « Higher Educational Cost-Sharing, Dual-Track Tuition Fees and Higher Educational Access: The East African Experience », *Peabody Journal of Education*, 83 (1), 2008, p. 101-116.

⁴⁷ Voir, par exemple, Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, *Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, Orientations générales de l'enseignement supérieur au Burundi*, op. cit., p. 77-78.

du système universitaire, voient dans l'annonce de la réforme LMD une nouvelle tentative de l'État de remettre en cause le système d'allocation⁴⁸. Et, de fait, si plusieurs rapports recommandent de mettre fin au système de la bourse étudiante et d'introduire un système de prêt et de frais d'inscription généralisés, les initiatives échouent les unes après les autres : « Toutes les études sur l'université (...) reviennent sur la question de la bourse avec la proposition de la supprimer (...). Supprimer la bourse, c'est la solution d'ailleurs proposée par les instances financières internationales (...). Tout le monde dit "Attention. Vous êtes fou ! Vous êtes la seule université au monde, ou en Afrique"⁴⁹, à pouvoir prendre en charge tous vos étudiants (...) ». Et malgré ces appels incessants des experts (...), des organisations, des bailleurs, le gouvernement semble ne rien avoir entendu (...). C'est la peur bleue de se mettre à dos l'université et toute cette jeunesse (...). Nous avons des gouvernements (...) qui cherchent plutôt à ramasser des miettes de sympathie »⁵⁰.

Nouvelle tentative de réforme : chronique de la mobilisation de janvier-mars 2014

À la fin de l'année 2013, le gouvernement annonce un projet de loi budgétaire pour l'année 2014 qui est perçu dans la communauté universitaire comme une « annonce terrifiante »⁵¹, puisqu'il prévoit une suppression graduelle de la bourse étudiante. Cette remise en cause du financement des étudiants fait suite à de nombreuses coupes budgétaires décidées par le gouvernement. Le 2 janvier 2014, Vénant Ndimurirwo, porte-parole du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, déclare : « Le Burundi est un des rares pays pauvres qui continuent à donner cette bourse à ses étudiants. Ceux-ci, ainsi que leurs parents, doivent savoir que ce ne sera bientôt plus le cas et se préparer en conséquence »⁵². Il précise que la bourse sera désormais attribuée aux étudiants les plus méritants, sur la base des résultats du diplôme de l'enseignement secondaire, « avant de disparaître complètement »⁵³. Le 14 janvier 2014, un décret présidentiel confirme cette déclaration, suivi par une ordonnance ministérielle qui vise à son application immédiate.

⁴⁸ Entretien avec un responsable étudiant, Bujumbura, 5 mars 2013.

⁴⁹ Cette affirmation est inexacte. Les étudiants sénégalais disposent d'un système de bourse alors que plusieurs réformes ont été mises à l'agenda dans des termes similaires. En Tanzanie, la majorité des étudiants perçoivent des aides de l'État malgré la mise en œuvre d'une politique de partage des coûts. O. Proveni, « La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Logiques de convergences et tendances aux divergences », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 15, 2016, p. 281-307.

⁵⁰ Entretien avec un ancien Recteur de l'UB, Bujumbura, 7 mars 2013.

⁵¹ Terme utilisé par un enseignant de l'UB, discussion informelle le 11 mars 2014.

⁵² Nadine Nkengurutse, Nadine Sahabo, « Bientôt, les étudiants n'auront plus de bourse », *Iwacu*, 2 janvier 2014 (consulté le 4 janvier 2014).

⁵³ *Ibid.*

Alors que la situation reste confuse sur les campus de l'UB et que les étudiants ne comprennent pas ce qu'il se passe, les activités enseignantes ne sont pas perturbées.

Le 28 février, Joseph Butore, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, précise les mesures décidées par son gouvernement. Le 12 mars, les étudiants des universités publiques et privées entament une mobilisation illimitée. Pour eux qui viennent de régions éloignées de la capitale et dont les familles travaillent dans le secteur agricole, cette bourse est le plus souvent la seule source de revenus. Accepter la décision du gouvernement, « ce serait condamner les nouveaux étudiants et ceux qui auront la malchance de redoubler à vivre une vie de chien »⁵⁴. La réponse de Joseph Butore est radicale : par une ordonnance signée dans la nuit du 13 au 14 mars, il ferme les établissements publics, annule l'année académique en cours, exclut pour deux ans les représentants de l'organisation étudiante et donne deux semaines aux étudiants pour se réinscrire, qui plus est à condition de signer un acte par lequel ils s'engagent à arrêter leur mobilisation.

Au bout de deux semaines, le ministre fait le bilan de cette campagne de réinscription lancée sous forme d'ultimatum : 650 étudiants sur 17 000 ont repris le chemin des amphithéâtres⁵⁵. Le bras de fer n'a pas été concluant, et le gouvernement décide d'accorder aux étudiants toujours mobilisés plusieurs délais supplémentaires pour leur réinscription. C'est le deuxième vice-président, Gervais Rufyikiri, qui reprend ensuite le dossier : le 15 avril, il rencontre l'ensemble des intervenants du secteur pendant cinq heures. Aucun communiqué n'est publié à l'issue de ces discussions, mais cette intervention est un signe que « le gouvernement burundais serait désormais prêt à lâcher du lest »⁵⁶. Le 16 avril, « en réponse aux doléances que les étudiants lui ont adressées », le président de la République, Pierre Nkurunziza, annule les mesures de révision d'attribution de la bourse dans l'enseignement supérieur⁵⁷.

Penser et négocier le non-changement : les étudiants comme ressource politique

Pourquoi la bourse étudiante a-t-elle été maintenue au Burundi ? Comment lire l'échec des tentatives de réforme successives ? Il semble difficile pour le gouvernement CNDD-FDD

⁵⁴ Lyse Nkurunziza, Dieudonné Hakizimana, Rénovat Ndabashinze, Philippe Ngendakumana, « Réorganisation de l'octroi de la bourse : les étudiants rejettent la décision », *Iwacu*, 25 mars 2014 (consulté le 30 mars 2014).

⁵⁵ L. Nkurunziza, « Université du Burundi : les étudiants refusent de reprendre le chemin des auditoires », *Iwacu*, 25 mars 2014 (consulté le 30 mars 2014).

⁵⁶ <http://www.rfi.fr/afrique/20140415-burundi-le-conflit-entre-le-gouvernement-etudiants-s-enlise/> (consulté le 16 avril 2014).

⁵⁷ Abbas Mbazumutima, « Attribution de la bourse universitaire : le Président Nkurunziza annule les décisions ministérielles », *Iwacu*, 17 avril 2014 (consulté le 17 avril 2014).

actuel de réformer cette prétendue singularité burundaise. Les étudiants sont actuellement un relai important du pouvoir, et ils ont d'ailleurs bien conscience d'être en position de force pour entretenir le *statut quo* : « Une fois en classe j'ai abordé la question (...) : "Alors chers étudiants, est-ce que vous savez que la bourse n'a pas une longue vie devant elle ?". Ils ont répondu : "Non, non, non on doit continuer à la payer (...). L'État va toujours chercher les moyens, parce que nous sommes une force politique très importante (...). Si on coupe la bourse, qui va faire l'université ? Seuls les enfants des gens qui sont dans la capitale". Ce qui est vrai. Alors le gouvernement peut-il prendre ce risque de faire de l'enseignement uniquement pour les enfants des riches ? Les étudiants disent : "Non, il ne le prendra pas. Parce que la force politique c'est nous, ce ne sont pas les centaines de gens qui sont dans la capitale". Ils ont cette conviction qu'on ne pourra jamais couper cette bourse (...). C'est une décision politique avant tout. Ce n'est pas vraiment une question économique, cette bourse est d'abord avant tout une question politique »⁵⁸.

Depuis qu'il est au pouvoir, le gouvernement CNDD-FDD a encouragé la croissance des effectifs étudiants à l'UB en augmentant très fortement le nombre de places éligibles à la bourse. Ces nouveaux étudiants proviennent pour la plupart des régions éloignées de la capitale et sont, pour des raisons démographiques, majoritairement hutu. La légitimité politique du gouvernement actuel s'est construite, en partie, sur cette démocratisation de l'enseignement supérieur et sur la formation d'une élite autre que celle, tutsi, résidant dans la capitale. Les critiques sont pourtant nombreuses, notamment de la part de l'opposition. Charles Nditije, l'un des *leaders* du parti d'opposition l'UPRONA, affirme : « Il est insensé que le gouvernement ait osé retenir plus de 18 000 lauréats pour l'année prochaine à l'Université du Burundi, alors que durant les autres années, les effectifs variaient entre 6 000 et 8 000 étudiants. Pire encore, le gouvernement n'a pas prévu de budget pour eux (...). Le parti CNDD-FDD veut ouvrir les portes à un grand nombre de lauréats pour la campagne électorale de 2015 »⁵⁹.

Il semble actuellement impensable pour le gouvernement de réformer la bourse étudiante et de restreindre l'accès des étudiants hutu à l'enseignement supérieur alors même que la formation de ces nouvelles élites est au cœur de son projet politique : « Si, aujourd'hui, on veut couper la bourse ou instaurer un système de prêt bourse, c'est, pour (...) le régime en place, une décision qui le pénalise car sur 11 000 étudiants, il y a environ 9 000 enfants

⁵⁸ Entretien avec un enseignant de l'UB, Bujumbura, 18 février 2013.

⁵⁹ R. Ndabashinze, « Les étudiants appellent la CNIDH à la rescousse sur la question de la bourse », *Iwacu*, 1^{er} avril 2014 (consulté le 5 avril 2014).

ruraux, alors ce sont ceux-là qui vont enseigner et vont dire qu'il ne faut pas voter pour eux car il [le régime du CNDD-FDD] ne pense plus à nous [les ruraux]. C'est également une raison ethnique. Il y a dix ans, on disait que c'étaient les tutsi qui étudiaient plus que les hutu. Est-ce qu'aujourd'hui un gouvernement hutu peut se dire que ça lui coûte trop cher et qu'il va supprimer la bourse ? Non. Parce qu'il y a des hutu à l'université, et qu'ils doivent être formés. C'est un cercle vicieux. C'est un chevauchement de logique politique et ethnique »⁶⁰. Plus que par la mobilisation des étudiants, l'échec de la réforme de la bourse au Burundi s'explique par l'histoire du secteur, la question de la formation des élites et la trajectoire de l'État. Les étudiants utilisent cette politisation pour continuer à maintenir le système de la bourse et le financement public de l'enseignement supérieur.

L'exemple de la réforme de la bourse étudiante démontre la capacité d'acteurs non étatiques à participer à un processus de politique publique et à négocier le (non-)changement. Certes, le poids du mouvement étudiant explique l'échec, à plusieurs reprises, de la réforme en jeu et de la mise en œuvre d'une politique de partage des coûts, mais l'influence des étudiants dans les négociations ne s'explique pas uniquement par leur capacité d'organisation. Ce sont plutôt la trajectoire du secteur et son imbrication dans l'histoire et la sociologie de l'État qui sont à l'œuvre. La singularité du secteur de l'enseignement supérieur instituée par l'accord d'Arusha explique la stratégie des étudiants et leur certitude à maintenir et à négocier le (non-)changement, en utilisant les pratiques clientélistes des différents gouvernements qui mobilisent les ressources étatiques au service de la reconduction de leur propre pouvoir. Cette situation, qui n'est pas propre aux États du Sud, comme le confirment les travaux sur le néopatrimonialisme⁶¹, démontre la capacité d'acteurs, *a priori* en dehors de la fabrique de l'action publique, à négocier la mise en place des réformes.

⁶⁰ Entretien avec un enseignant de l'UB, Bujumbura, 15 février 2013.

⁶¹ Voir, par exemple, Mauro Barisione, « *Berlusconismo as a Case of Hybrid Neopatrimonialism* », dans Daniel Bach, Mamoudou Gazibo (dir.), *L'État néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, p. 197-207. L'utilisation clientéliste des bourses est également parfaitement illustrée dans le cas des États-Unis par l'attribution des pensions de retraite aux vétérans de la guerre de Sécession. Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in United States*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

L'étude de la réforme LMD au Burundi infirme les deux hypothèses relatives à la configuration des politiques publiques dans les « États fragiles » : la rigidité du transfert d'un modèle construit à l'international et l'incapacité des acteurs non étatiques à prendre part au processus en train de s'opérer. Malgré les capacités limitées de l'État et l'influence des acteurs internationaux, notamment dans la mise à l'agenda, cette réforme de l'enseignement supérieur confirme les résultats obtenus sur l'Union européenne et sur la circulation des politiques publiques. Toute mise en œuvre d'un modèle construit à l'étranger est le produit de négociations et de réappropriations nationales, voire de bricolages locaux, même dans un « État fragile ». Dans le cas du Burundi, il s'avère en outre que des enjeux politiques sont venus se greffer au projet initialement conçu par la coopération française pour le transfert du processus de Bologne. Quant à la chronique des mobilisations étudiantes contre la réforme du système de bourse, elle démontre que, même dans un contexte de « fragilité » budgétaire et de pouvoir coercitif, l'action collective configure l'action publique et peut déboucher sur des situations *a priori* paradoxales telles que le *statu quo* de l'allocation publique. Le poids décisif des étudiants dans la négociation du (non-)changement s'explique par la politisation de l'enseignement supérieur et sa trajectoire dans la construction de l'État post-indépendant. Comme pour la mise en place du LMD, c'est la question de la formation des élites qui est au centre du débat et du rapport de force entre le gouvernement CNDD-FDD et les étudiants. Les pratiques clientélistes de la classe politique servent finalement les intérêts de ces derniers et leur permettent d'ajuster la mise en œuvre des réformes à leur avantage. Dans ces deux réformes, les capacités de l'État burundais ne sont pas les mêmes : s'il réussit à imposer une réforme de l'enseignement supérieur allant à l'encontre des intérêts des instituts privés, le gouvernement paraît moins à même de s'opposer à la volonté des étudiants, qui demeurent des clients politiques.

Finalement, les processus qui se jouent au Burundi sont des configurations classiques d'action publique, comme le soulignent l'appropriation des modèles importés et la volonté de gagner des soutiens électoraux en s'appuyant sur les politiques publiques. Au-delà des débats sur les catégories d'État et les modèles, l'approche par l'analyse des politiques publiques permet de souligner la banalité de la production de l'action et des modes de gouvernement, en somme de l'État. Ces conclusions ne doivent pas minorer la spécificité des formes que peuvent prendre des processus enchâssés dans une histoire nationale. L'importance de la question ethnique dans l'exercice du pouvoir est déterminante pour comprendre les politiques d'enseignement supérieur au Burundi, résultat de la reconstruction négociée de l'État après de nombreux cycles de violence. Dès lors, la notion d'« État fragile », construite et diffusée essentiellement

dans les travaux des organisations internationales et des bailleurs de fonds, et reprise dans la littérature académique, ne semble pas opérante au regard d'une compréhension de l'État en termes d'analyse des politiques publiques. Il conviendrait toutefois de tester cette notion de « fragilité » dans d'autres situations et secteurs, tant l'analyse des politiques publiques a souligné la nature protéiforme de l'État. On pourrait ainsi découvrir qu'un pays peut-être moins dépendant de l'aide internationale que le Burundi peut toutefois mettre en œuvre des politiques fournies « clé en main » par des bailleurs de fonds, notamment dans un contexte de répression autoritaire ou dans un secteur moins politisé⁶².

Olivier Provini est Maître de conférences en science politique à l'Université de La Réunion, rattaché au Centre de recherche juridique, chercheur associé au laboratoire Les Afriques dans le monde (Sciences Po Bordeaux) et ancien allocataire de recherche (2011-2013) de l'Institut français de recherche en Afrique de Nairobi (Kenya). Spécialiste de la circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est (Kenya, Ouganda, Tanzanie et Burundi), il travaille plus généralement sur l'analyse des politiques publiques en Afrique en discutant l'indissociabilité des sociologies de l'action publique et de l'État. Il a notamment publié « La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Logiques de convergences et tendances aux divergences, *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs* (15, 2016, p. 281-307) et a participé à la coédition de l'ouvrage *Universités, universitaires en Afrique de l'Est* (Paris, Karthala, 2012).
olivier_provini@yahoo.fr

Discuter la catégorie d'« État fragile » par l'analyse des politiques publiques : le cas des réformes de l'enseignement supérieur au Burundi

La catégorie d'« État fragile » est analysée ici à travers une lecture de sociologie de l'action publique. Deux hypothèses – la rigidité du transfert d'un modèle de réforme construit à l'international et l'absence d'acteurs de la société civile participant au processus de politique publique – sont mises à l'épreuve de deux réformes (ou tentatives de réforme) du secteur de l'enseignement supérieur au Burundi : l'application du modèle Licence-Master-Doctorat issu du processus de Bologne et la suppression de la bourse étudiante ou son remplacement par

⁶² Je tiens à remercier Christian Thibon et Nicolas Hajayandi pour leurs nombreux conseils, connaissances et orientations dans mes réflexions ainsi que les évaluateurs anonymes de *Critique internationale* pour leurs remarques stimulantes.

une politique de partage des coûts. Les résultats de notre enquête démontrent la banalité de l'État burundais plutôt que sa « fragilité ». Cette lecture de l'État par l'action publique se révèle être une entrée heuristique, notamment au Sud, pour tester les catégories et les typologies qui se multiplient sur l'État.

VERSION DE L'AUTEUR